

3 1761 11649032 7

CA1  
T150  
M15

Government  
Publications

# Marine Oil Spill Preparedness and Response Regime



**Report to Parliament  
1998**



Fisheries and Oceans  
Canada

Pêches et Océans  
Canada

Coast Guard

Garde côtière

**Canada**





**MARINE OIL SPILL**  
**PREPAREDNESS AND RESPONSE REGIME**

**Report to Parliament**

**1998**

Published by:

Communications Directorate  
Fisheries and Oceans Canada  
Ottawa, Ontario  
K1A 0E6

DFO/5754

©Minister of Public Works and Government Services Canada 1998  
Cat. No. T31-88/1998  
ISBN 0-662-63775-5



Printed on recycled paper

Minister of  
Fisheries and Oceans



Ministre des  
Pêches et des Océans

Ottawa, Canada K1A 0E6

His Excellency the Right Honourable  
Roméo Leblanc, P.C., C.C., C.M.M., C.D.  
Governor General of Canada  
Rideau Hall  
Ottawa, Ontario  
K1A 0A1

Excellency:

In accordance with Section 660.11 of the *Canada Shipping Act*, the undersigned has the honour to lay before Your Excellency a report on the operations of Sections 660.1 through 660.10 of the Act for the period of August 15, 1996 to August 15, 1998.


Respectfully submitted,

A handwritten signature in dark ink, reading "David Anderson".

David Anderson

Canada





Digitized by the Internet Archive  
in 2023 with funding from  
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761116490327>



Fisheries  
and Oceans

Pêches  
et Océans

Deputy Minister

Sous-ministre

Honourable David Anderson, P.C., M.P.  
Minister of Fisheries and Oceans  
Ottawa, Ontario  
K1A 0E6

Dear Mr. Anderson:

I have the honour to submit to you the Report of the operations of Sections 660.1 through 660.10 of the *Canada Shipping Act* for the period from August 15, 1996 to August 15, 1998.

Yours sincerely,

Wayne Wouters







# Marine Oil Spill Preparedness and Response Regime

## 1. Purpose of the Report

Section 660.11 of the *Canada Shipping Act* (CSA), requires that the Minister of Fisheries and Oceans review and report on the operations of 660.1 to 660.10 of the CSA, one year after the coming into force of this Act and every two years thereafter, to each House of Parliament -- particularly with respect to the capability of the response organizations (RO) to “*meet the arrangements required by ships and oil handling facilities as set out in paragraphs 660.2(2)(b) and 660.2(4)(b)*”. These paragraphs require that every Canadian ship (i.e., oil tankers of 150 or more tons gross tonnage and ships of 400 or more tons gross tonnage carrying oil as cargo or fuel) and every oil handling facility (OHF) that loads or unloads oil to or from a ship, have an arrangement with an RO to which a certificate of designation has been issued following the submission of a response plan which demonstrates the RO’s ability to meet the regulations respecting procedures, equipment and resources as published in the *Canada Gazette, Part II*, on August 15, 1995.

This second Report to Parliament focuses first on Section 660.4, which deals with the certification and fee setting process, which resulted in several objections and a lengthy resolution process, and then provides a clause by clause review of Sections 660.2 to 660.10 as required by the CSA. The first Report to Parliament was tabled in 1996.

## 2. Background

In August 1995, amendments to the CSA (Sections 660.1 to 660.10) led to the creation of an industry-funded and managed Marine Oil Spill Preparedness and Response Regime to ensure that the industry had the capability, under the leadership of the Canadian Coast Guard (CCG), to clean up its own spills. In line with the recommendations of the 1989 Public Review Panel on Tanker Safety and Marine Spills Response Capability, a 10,000 tonne response capability, funded by industry, was established to cover marine regions south of 60° N latitude in Canada. In addition to this 10,000 tonne response capability, maintained by certified response organizations (either independently as on the west coast or through mutual aid agreements as on the east coast), the amendments also require that ships have oil pollution emergency plans on board and that designated OHFs have both emergency plans as well as equipment and resources on-site to immediately contain and control an incident at the facility. As of July 31, 1998, there were 335 designated OHFs (south of 60°N latitude) in Canada.

Besides this industry capability, CCG also maintains considerable preparedness capacity independent of this regime. CCG’s capacity serves as a safety net to the industry regime, an immediate response capability where required, as well as a response capability for offshore spills and spills north of 60° N latitude. With respect to the industry regime itself, CCG is responsible for ensuring that, through the certification process, the ROs meet the standards set out in the regulations and for monitoring the thoroughness of industry clean-up operations and the effectiveness of the regime. As part of its regulatory capacity, CCG ensures the adequacy of the



standards and regulations. Figure 1 provides a diagram of how the system is supposed to work in the event of a spill:

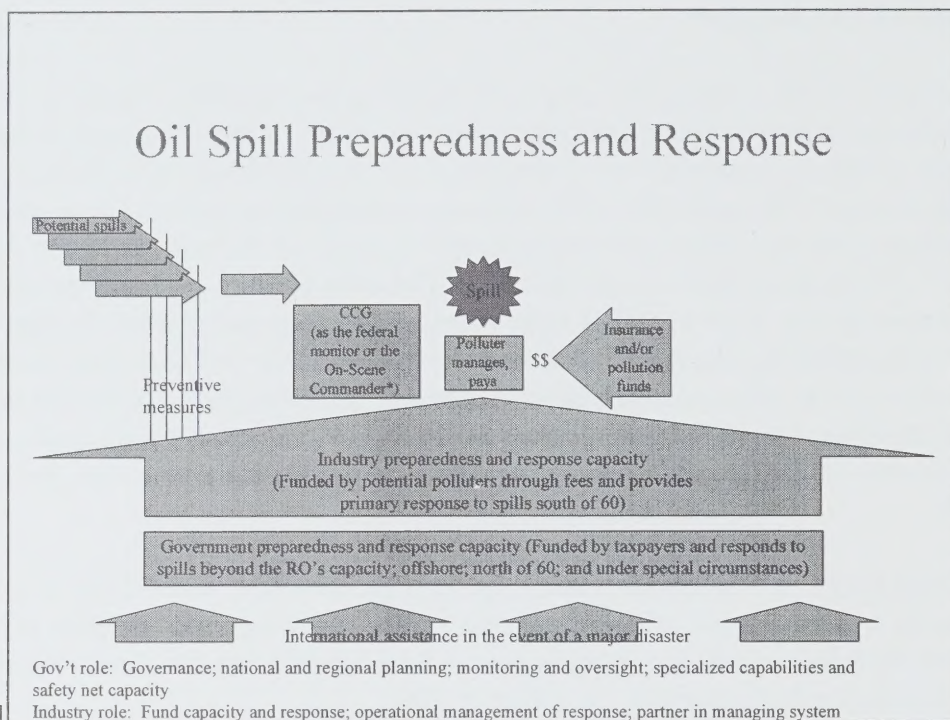


Figure 1

\*As the Federal Monitoring Officer, CCG oversees oil spill response activities to ensure that they are being carried out effectively. It takes over the management of a response, as On-Scene Commander (OSC), where the polluter is unable, unwilling or unknown.

### 3. Establishment of the industry regime

Designated OHFs and certified ROs make up the major portion of the current industry marine oil spill preparedness and response regime, which is intended to provide capacity to respond to, principally, ship-source spills and spills at OHFs. Under the existing standards, any facility which loads or unloads oil (as fuel or as cargo) to or from a ship, at a transfer rate of 150 cubic metres per hour or more, can be designated as an OHF and must maintain equipment and resources on-site to provide for an immediate response capability. An OHF's emergency plan must demonstrate that, for the initial response to an incident, the equipment and resources required to contain and control an incident can be deployed within one hour. In addition, OHFs are also required to have an arrangement with a certified RO to provide for a spill response capability of up to 10,000 tonnes.

ROs are certified for a three-year period. In order to obtain certification, ROs must submit a response plan to CCG demonstrating that they meet the requirements as set out in the regulations and standards. Between October and November 1995, five ROs applied for certification. All five met the requirements and were certified by CCG, for a three-year period, as meeting a 10,000 tonne oil spill response capability and providing coverage in all Canadian

waters, south of 60° N latitude (see Annex 1 which demonstrates the coverage provided by each of the ROs as well as the location of their equipment depot sites):

- Western Canada Marine Response Corporation (WCMRC), covering primarily the Pacific coast, was certified on October 3, 1995;
- Great Lakes Response Corporation (GLRC), covering primarily the Great Lakes, was certified on November 1, 1995;
- Eastern Canada Response Corporation (ECRC), covering primarily the St. Lawrence and the Atlantic coast, was certified on November 9, 1995;
- Atlantic Emergency Response Team (“Alert”) Inc., covering primarily the area surrounding the Port of Saint John, New Brunswick, was certified on November 9, 1995. Alert’s 10,000 tonne capability is achieved through a mutual aid agreement with ECRC.
- Point Tupper Marine Services (PTMS), covering primarily the area of Port Hawkesbury, Nova Scotia, was certified on November 9, 1995. PTMS’ 10,000 tonne capability is achieved through a mutual aid agreement with ECRC.

The certificates of designation for these ROs expire this fall. All of them have applied for certification for an additional three year period. Following review and approval of updated emergency response plans, the Minister of Fisheries and Oceans may issue new certificates of designation covering a three year period from 1998 to 2001.

#### **4. Industry funding of the regime**

The industry regime is based on the fundamental principle that potential polluters share in the costs of their own preparedness capacity. Accordingly, when ROs submit their response plans for certification, they must also submit a list of proposed fees that ships and OHFs will be required to pay as part of their arrangements with the RO. Although the arrangements are private contracts between the ROs and their clients, Section 660.4 of the legislation does provide a mechanism for ensuring that the fees proposed by the ROs are fair and equitable.

Pursuant to the legislation, the fees submitted by the ROs are then submitted for publication in the *Canada Gazette, Part I*. Within 30 days of publication, any interested person who believes that the fees are not fair or equitable may file a notice of objection with the Minister, stating the reasons for the objection. The Minister may then appoint a person or persons, with all the powers of a commissioner under the *Inquiries Act*, to hold an investigation into the fairness and equity of the proposed fees. Whether or not objections are filed, the Minister, under Section 660.4(8) must approve or amend the proposed fees, either as recommended by an investigative report or otherwise.

On September 16, 1995, when the proposed fees submitted by the ROs were published in the *Canada Gazette, Part I*, they were made up of three components: initiation fees; registration fees; and the Bulk Oil Cargo Fee (BOCF) which is levied on each tonne of oil transshipped by water in Canada (see Annex 2). Immediately following publication, the fees were subject to 31 objections.



In response to these objections, the Minister of Fisheries and Oceans appointed a three-member investigative panel, chaired by Dr. Edgar Gold, Q.C., on March 5, 1996, to examine the fairness and equity of the proposed fees. After conducting extensive hearings with all ROs and objectors between March and June of 1996, the panel submitted its report to the Minister of Fisheries and Oceans on August 26, 1996.

#### **A. The Investigation Panel Report on RO fees**

The initial mandate of the Investigation Panel was to investigate the fairness and equity of the fees proposed by the five ROs. However, following a court challenge, the panel's mandate was widened to include the examination of any issue that had a bearing on the fairness and equity of the fees. In its final report, submitted to the Minister on August 26, 1996, the panel concluded that *"the proposed oil spill response fee structure is unworkable as it does not meet even the most basic fairness and equity criteria required by the Canada Shipping Act."* The Panel also found that:

"The Canadian Coast Guard had abrogated its responsibilities in this critical area. Ensuring oil spill response capability in Canada must always be the sole responsibility of the Canadian Government and is a role that cannot be delegated. Furthermore, by simply handing over the proposed regime's fee collection system to those who will actually provide the capability, the Government has created a monopolistic utility without regulatory safeguards. Given that the five existing response organizations are either wholly owned or have links with the major oil companies, it is clear that the true government-industry partnership envisaged by the Brander-Smith Panel, cannot be attained. This simply means that many other users of the system are forced by law to enter into contractual arrangements which are neither fair nor equitable. As a result, it can be confidently predicted that unless fundamental changes are made in this regime, objectors will continue to seek recourse in the courts."

Flowing from this conclusion, the Panel made 11 recommendations aimed at re-establishing CCG's principal role in this area and restructuring both the fees and the regime. Specifically, the Panel recommended that:

1. A National Spill Response Agency should be established by a truly integrated public-private partnership between the Canadian Coast Guard, the oil and shipping industry and response organizations, both oil industry-owned and others, with the purpose of creating and directing a fully integrated, effective and economic total response system.
2. There should be a single, national fee structure applying to the whole country, except the Arctic.
3. Fees should be collected by an independent, national agency.
4. The national agency collecting the fees will contract with the Response Organizations to provide levels of response capability needed to meet Canadian Coast Guard standards.
5. The fee structure should be based on the key elements contributing to the risk of a spill. While primarily related to the quantity of oil transported by water, it should also broadly



reflect the variation in the level of risk due to other components of the oil transport and handling system.

6. Oil-related fees will be based on the quantities of all oil loaded and the number of loadings on vessels in Canada, for whatever purpose, plus imported oil unloaded from vessels in Canada.
7. Oil- and handling-related fees should reflect the difference in environmental risk between persistent and non-persistent oils.
8. Oil tankers over 150 Gross Registered Tonnes (GRT), and all vessels other than oil tankers over 400 GRT, that carry oil as cargo or as fuel in, or entering, Canadian waters would require a Canadian Oil Spill Response Capability Certificate, issued by the Canadian Coast Guard, and for which an annual fee would be payable. Vessels using non-persistent oil for bunkers would pay one third of the standard fee.
9. All Canadian designated oil handling facilities would require a Canadian Oil Spill Response Capability Certificate, issued by the Canadian Coast Guard.
10. At an early date, the Canadian Coast Guard should give consideration to the requirement for transitional arrangements in order to move to a new fee regime.
11. A permanent dispute resolution process will be required to be put in place.

## **B. Response to the Investigation Panel Report**

The government agreed that stronger and more effective governance of the regime was necessary. However, it did not proceed with the establishment of a National Spill Response Agency that would set and collect a national fee. It should be noted that the Panel's investigation took place only one year after the regime, developed in consultation with the industry, was established. And, given that the principles and structure of the Agency recommended by the Panel was fundamentally different from the existing regionally-based regime, CCG proceeded with further review and consultations before considering major changes which would involve the repeal of existing legislation.

The Investigation Panel's report served to underline a number of issues which needed to be addressed if the current regime was to be an effective and efficient component of Canada's overall oil spill preparedness and response system. Its recommendations highlighted the need to examine both financial and governance issues associated with the regime. However, the Panel did not make any specific recommendations on the fees proposed by the ROs; and the Minister was nevertheless obliged, by the CSA, to either approve or amend the fees.

In November 1996, in order to provide the Minister with additional information for a decision on the fees, CCG commissioned a financial review of the cost structures of the ROs. The review was completed in December 1997.

## **C. Addressing the fee-related issues**

On April 3, 1998, the Minister announced his decision to amend the fees proposed by the ROs and to proceed with two separate tracks of consultations to address the financial and the

governance issues raised by the Investigation Panel Report. While the decision recognized that Canada is much better prepared to respond to a major oil spill than it was a decade ago, it also recognized that significant improvements were necessary to strengthen the management of the regime and to ensure a national system of prevention, preparedness and response capable of effectively coordinating both public and private sector resources and capabilities.

#### **i. Amending the fees**

The amendments to the fees announced by the Minister represented a 30% reduction to the proposed \$30 million annual costs of the regime to users based on existing volumes (see Annex 2). Specifically, the reductions in the BOCF for four of the five ROs ranged from about 23% to about 68%. Further, the fee for asphalt shipments was reduced by an additional 50%. Some of these reductions were proposed by the ROs and the shareholders. The BOCF varies from region to region because the fees are calculated based on the costs of preparedness against the volume of oils transported by water within the RO's Geographic Area of Response (GAR), i.e. its area of coverage. This formula was developed during the industry-initiated Marine Environment Protection Plan (MEPP) consultations (1992-1995) which led to the establishment of this regime.

In addition to the reduction in the BOCF, the decision on the fees also introduced an industry-initiated "multiple GAR" annual registration fee which placed a maximum of \$750 to be paid by ships navigating through several GARs. This adjustment responded to several objections.

The decision to amend the fees helped ensure the continued financial stability of the regime while CCG proceeded with consultations on financial and governance issues. No court challenges were made in response to the Minister's decision.

#### **ii. Resolving the financial issues**

Consultations, aimed at addressing the financial issues associated with the regime, took place in Toronto from June 1-5, 1998. These consultations brought together shareholders who had invested in the regime, users who pay the fees and the ROs who provide the preparedness capacity and levy the fees, to resolve these issues amongst themselves. The consultations were primarily aimed at achieving consensus on a fee formula for the BOCF and standards for transparency, and recommending a speedier process for resolving fee-related issues.

Following five days of consultation, most participants agreed to maintain the existing fee formula (see Annex 2) and to continue to work together to develop standards for transparency and a resolution process for fee-related issues. Meetings and discussions between various participants continued throughout the summer. By the end of July, substantial agreement had been reached on transparency standards with respect to RO operations and the fee setting process. An industry proposal for a speedier process for dispute resolution is still under discussion. Below is a brief outline of the proposed standards for transparency:

- With respect to operations:
  - The ROs will provide quarterly financial and operating information circulars to their members and make available, to members, annual audited financial statements as well as a 5-year plan with sufficient information to explain anticipated changes in the rate base.
  - The ROs will establish a Members Advisory Committee with which it will consult as required.
  - The ROs will establish a Members Handbook containing information on access to information, reporting procedures and billing and collection procedures.
- With respect to the fee setting process:
  - The ROs would undertake a pre-publication fee consultation process which would include: an announcement to all members of the intention to apply for a proposed fee (either new or amended) and the date, time and place at which the RO would be willing to meet with members and interested persons to discuss the intended application; and, the availability of a fee justification document to members which would include the manner in which the fee was calculated and supporting financial information.
  - The fee application process would remain essentially the same, with the RO submitting the proposed fee to the Minister of Fisheries and Oceans for either approval or amendment. As is currently the case, the proposed fee would be published in the *Canada Gazette* for a 30-day comment period. The application would set out the terms and conditions of the fee and would be supported by certification of an auditor that the fee was derived in accordance with the approved fee setting formula.

Based on this proposal, CCG has issued guidelines to stakeholders to ensure clarity with respect to the fee approval process this fall. This should provide the basis for a timely decision on the fees during the upcoming certification process.

## 5. RO capability to meet the arrangements required by ships and OHFs

Under Sections 660.2(b) and 660.4(b), ships and OHFs are required to have an arrangement with a certified RO. ROs receive certification from CCG following a review of the response plan submitted as part of their application. The response plan provides detailed information on the RO's procedures, equipment and resources to meet the tiered response capabilities set out in Section 2 of the *Response Organization Standards* which specify the time within which an RO must respond to a spill of a specified quantity, as set out below:

TIERS	QUANTITY OF OIL	RESPONSE TIME REQUIREMENTS
Tier 1	150 tonnes	6 hours (for equipment to be deployed on-site)
Tier 2	1,000 tonnes	12 hours (for equipment to be deployed on-site)
Tier 3	2,500 tonnes	18 hours (for equipment to be on-site)
Tier 4	10,000 tonnes	72 hours (for equipment to be on-site)



The standards also set out the number of metres of shoreline to be treated each day during a response operation and the number of days required to complete on-water recovery operations.

Among other things, the ROs' response plans must also describe: the training provided to employees and volunteers who may be involved in responding to a spill; the oil spill exercise program which they are required to hold within their three year certification period to demonstrate their effectiveness; a listing of the response equipment, including bird-scaring equipment; and, the measures they will take to protect and treat environmentally sensitive areas and to support the wildlife rehabilitation efforts of third parties. Below is a brief review of the ROs' training, exercise and response activities.

#### **i. Training**

As part of the requirements for certification, the ROs must provide response training to employees, contractors as well as volunteers. Over the past two years, the ROs have provided specific types of training to over 1000 individuals. The various forms of training include: spill management training (mostly provided to employees); equipment and technical training, including bird-scaring equipment (mostly provided to contractors); shoreline clean-up (mostly contractors and volunteers); bird capture and oiled bird management (mostly volunteers); and health and safety training (provided to everyone taking part in a response operation). Following the current certification process, CCG will be reviewing the standards to ensure greater clarity and consistency in the types of training provided by response organizations. In addition, measures to evaluate the results of the training will also be developed.

#### **ii. Exercises**

Under the regulations, ROs are also required to conduct exercises to demonstrate their effectiveness. Since certification, all five ROs have conducted or participated in a 10,000 tonne tabletop exercise. In addition, smaller exercises demonstrating the effectiveness of their procedures, equipment and resources were also conducted by each of the ROs. These included exercises demonstrating the ROs' capabilities to respond to tier 1 to tier 3 level spills. CCG will be reviewing these standards to ensure their adequacy and to strengthen the requirements.

#### **iii. Wildlife response activities**

Under the current regulations, ROs are required to list the equipment they have available for scaring birds from oil spills and of the measures available in support of the wildlife rehabilitation activities of other parties. All of the ROs either maintain or have access to bird-scaring equipment and support or provide training in this area. In addition, WCMRC also maintains a response trailer for bird cleaning, supports and trains a wildlife response volunteer group (the Boundary Bay Oil Spill Society) and is a member of the Oiled Bird Working Group (made up of both government and non-government agencies) which supports the rehabilitation of oiled wildlife. GLRC & ECRC, under the management of the Canadian Marine Response



Management Corporation (CMRMC), also maintain a van trailer, at the Dartmouth Response Centre, dedicated to wildlife support and provide training for bird hazing activities.

While some support for wildlife response activities are in place as required under the regulations, there may be a need for further investment in these activities, as indicated by some wildlife organizations as well as some Members of Parliament. Accordingly, in a discussion paper on proposed adjustments to the regime, CCG is proposing to review the existing regulations to more firmly incorporate environmental contingency planning into the regime. A copy of the discussion paper is available from CCG.

#### **iv. Oil spill response activities**

CCG figures for 1996 show that, of the 262 reported incidents which required clean-up activities, 119 of them were responded to by the polluters themselves. This is an intended effect of the legislation and is the reason why ships are required to have plans and OHFs are required to have equipment and trained personnel on-site to respond immediately. Of the 143 remaining incidents, the ROs and/or their sub-contractors responded to about 18%<sup>1</sup> of those incidents. CCG and/or independent contractors have responded to the remaining incidents. This reflects the fact that a number of these incidents were minor ones which could be quickly handled by CCG who are normally the first on the scene.

#### **v. Response management**

As noted above, ROs are presently used for a relatively small percentage of relevant clean-up activities in Canada. The market for response services includes the ROs, independent contractors, the polluter and CCG. In order to encourage greater use of the ROs for response activities, CCG is developing the following policy:

- In the event of a spill, the polluter is responsible for response, with CCG playing a monitoring role. If CCG sees reason to intervene to protect the environment, it does so.
- Where the polluter is effectively directing the response, the decision to use the RO or an independent contractor belongs to the polluter.
- In cases where the polluter seeks guidance from CCG, CCG will advise the polluter to invoke its arrangement with the RO or, where there is no arrangement (i.e., where the oil tanker is less than 150 tons gross tonnage or where the ship is less than 400 tons gross tonnage), to contact the RO in the area. However, the decision to invoke the arrangement or use the RO rests with the polluter.
- In cases where CCG takes on direct management of response, it will contract with the RO wherever possible.

---

<sup>1</sup> Figures from the ROs themselves indicate a higher response activity rate due to several factors including the fact that RO data may include response to spills outside of CCG responsibility, i.e. land-based spills; preventative measures that are not reflected as response in CCG data; and, that some incidents may not have been reported. CCG is reviewing its information and data collection systems to ensure greater consistency and accuracy in reporting.

- In cases where immediate action is required, or where the capability does not exist within RO/contractor resources or in exceptional circumstances, CCG will continue to use its own equipment.

## **vi. Payment of response**

Under this regime, the polluter is responsible for the costs of response, and CCG is responsible for protecting the environment by monitoring response activities to ensure that the clean-up is being carried out effectively. However, in cases where the polluter is unknown, unwilling or unable to respond, CCG assumes the OSC as an extension of its responsibility to protect the environment. As a consequence of this intervention, CCG immediately assumes responsibility for the payment of all response costs and must attempt to recover them later from the polluter, the polluter's insurer or an appropriate fund. This process sometimes takes several years and may involve litigation; usually resulting in CCG not recovering its full response costs. When taking into account additional associated legal and administrative costs involved in the recovery of its response costs, this process places an unacceptable burden on CCG resources and budget, and the taxpayer. CCG is currently reviewing options to address this problem.

## **vii. Conclusion**

While this section briefly outlines the ROs' ability to meet the arrangements required by ships and OHFs, it also indicates that improvements are necessary, particularly in the use of the ROs to respond to incidents. Better CCG and RO integration in planning and equipment placement as well as spill management is required. Annex 3 indicates, by region, the depots where certified ROs have equipment located to provide for quick response in the event of an oil spill. The maps also indicate the depots held by CCG as well as independent contractors.

# **6. Specific review of Sections 660.2 to 660.10 of the CSA**

## **A. Requirements for ships and OHFs (Section 660.2(2) and 660.2(4))**

### **i. Ships (Section 660.2(2))**

Under the legislation, ships (oil tankers of 150 or more tons gross tonnage and any ship of 400 or more tons gross tonnage that carries oil as cargo or as fuel) conducting business in Canadian waters south of 60° N latitude are required to have an arrangement, for which they pay fees, with a certified RO. They are also required to have on board a shipboard oil pollution emergency plan and a declaration which identifies the ship's insurer, confirms the existence of an arrangement with a certified response organization, and identifies every individual authorized to invoke both the arrangement and the shipboard oil pollution emergency plan.

Approximately 4,000 arrangements are currently in place between ships and one or more of the five certified ROs, depending on their area of operation. As a matter of course, CCG's Marine Communication and Traffic Service operators question a ship with respect to an

arrangement as it enters Canadian waters south of 60° N latitude and Transport Canada's port state surveyors inspect ships on a sample basis for compliance with a range of safety requirements, including the requirement to have an arrangement. No charges have been laid under this provision.

In the Strait of Juan de Fuca, a specific issue with respect to multiple regime requirements has been raised as a result of new legislation introduced by the State of Washington. Under the legislation, vessels transiting state waters are required to file a response plan or pay a fee for coverage provided by the Washington State Maritime Cooperative (WSMC). While the pre-transit fees associated with the requirement have been waived for Canada-bound vessels since its inception, WSMC had indicated that it would lift the waiver as there was no assurance that vessels outbound from the U.S. would be afforded a similar waiver by the Canadian RO. The industry has resolved this issue on a temporary basis. However, the Department of Fisheries and Oceans (DFO) is working with the Department of Foreign Affairs and International Trade to reach a long-term solution with the Government of the United States.

## **ii. Oil Handling Facilities (Section 660.2(4))**

Section 660.2(4) requires that designated OHFs have an arrangement, for which they pay fees, with a certified RO. In addition to these arrangements, OHFs must also have an oil pollution emergency plan in place to respond immediately to an incident as well as an on site declaration which describes the manner in which the operator will comply with the regulations, confirms that an arrangement with an RO is in place and identifies every individual authorized to invoke both the arrangement and the oil pollution emergency plan.

As of July 31, 182 of 335 designated OHFs (south of 60° N latitude), which load or unload oil from vessels in Canadian waters, have an arrangement with a certified RO. Most of those still without an arrangement are small logging camps on the west coast. Concurrent with a review of the designation criteria, DFO is proceeding with designating additional facilities and CCG Pollution Prevention Officers across the country are visiting all designated facilities to ensure that the required arrangements and emergency plans are in place. Since the creation of this regime in 1995, no OHF has been charged with failing to comply with the regulations. Pursuant to subsection 660.2(8) of the CSA, the names of designated facilities are published in the *Canada Gazette*.

## **B. Duty of ships & designated OHFs to implement oil pollution emergency plans (Section 660.3)**

Under Section 660.3 of the CSA, both ships and designated OHFs are required to take reasonable measures to implement their oil pollution emergency plans in the event of an oil spill. The CSA has been successful in encouraging polluters to manage response activities in an effective and responsible way. However, several issues remain which will be a priority for CCG management during the next two years. These include:

- Increased spill response by ROs, as noted above;



- Work with shipping associations, and through international fora, to ensure better understanding of the responsibilities of offshore shipowners under the CSA;
- Continued monitoring by CCG of every incident, to ensure that where a polluter is unwilling to accept responsibility, CCG will immediately take action;
- And, resolution of the response payment problem, cited above, so that the polluter, its agents or its fund pays the full costs of such CCG intervention.

#### **C. RO certification (Section 660.4 & 660.5)**

Section 660.4 describes the process for issuing a certificate of designation to an RO. As outlined above in section 3 and 4 of this report, five ROs were issued a certificate of designation in 1995 following submission of a response plan accompanied by a set of proposed fees to fund a 10,000 tonne preparedness capability in all Canadian waters south of 60° N latitude. During this period, no certificate has been revoked pursuant to Section 660.5 of the CSA.

#### **D. Standards (Section 660.6, 660.7 & 660.8)**

Since the publication of the *RO Standards* and the *OHF Standards* in 1995, no new standards have been introduced. However, following the current certification process, CCG will be undertaking an evaluation of the equipment inventory held by both the ROs and CCG, and strengthening its data collection system with the aim of conducting a thorough review of the existing standards, as already indicated in this report. Clearer guidelines for the interpretation of the standards will also be developed to ensure greater consistency across the country. The results of this ongoing standards review will form a specific item in the Report to Parliament for the year 2000.

#### **E. Regulations (Section 660.9)**

Since the establishment of the regime in 1995, no new regulations have been introduced. However, CCG is planning to introduce measures to allow some regulation with respect to preparedness fees as a result of the difficult and lengthy process of amending the fees proposed in 1995. An amendment to the CSA will be required to give the Minister authority to introduce some financial regulation. Any such regulation will be based on the formula and transparency standards developed by the industry as mentioned above in Section 4. In addition, CCG is also proposing to review the existing regulations with respect to wildlife response activities, as mentioned in Section 5 of this report.

#### **F. Regional Advisory Councils (Section 660.10)**

In 1995, pursuant to Section 660.10 of the CSA, the Commissioner of the Coast Guard established six Regional Advisory Councils (RACs) representing the different marine regions across the country: Pacific, Arctic, Central (covering the Great Lakes), Laurentian (covering the St. Lawrence), Maritimes, and Newfoundland. Members, appointed by the Commissioner, are



intended to represent a broad range of interests from both the industry as well as the general public.

Over the past two years all six RACs have met several times and have provided a few recommendations to the Coast Guard on a range of issues. All have held the required annual public meeting in the region they represent. In addition, all of the RACs have been consulted by CCG as it developed a discussion paper on governance issues aimed at strengthening the management of the regime. And, they will play a primary role as consultation, based on this discussion paper, gets underway -- specifically with respect to providing advice and holding public meetings in each region.

The role and membership of the RACs are also part of CCG's review of governance issues associated with this regime. The discussion paper proposes to strengthen the role of the RACs as a mechanism for ensuring public accountability. Specifically, their mandate will be clarified to focus on a single major question: "Is preparedness adequate in this region?" In answering this question, the RACs will be expected to request and receive information from both the ROs and CCG. In addition, the current membership of the RACs is heavily weighted toward oil and shipping interests and the ROs. As members' terms expire this fall, efforts will be made to appoint individuals (as well as OHFs and shipping interests) representing a wider range of interests potentially affected by a spill, including community-based organizations, fishing interests, aboriginal interests, environmental groups, port authorities, local businesses or business associations potentially affected by a spill, tourism associations or agencies, and local government agencies. In its discussion paper, CCG is proposing that the ROs never be voting members of the RACs, but be required to attend all meetings to provide information and advice (CCG acts as a secretariat to the RACs.) It is also recommending that the RAC Presidents be part of a proposed National Advisory Council which will bring together both public interest and management concerns in a forum for policy discussion and greater integration of the various elements which make up Canada's national system of oil spill preparedness and response.

Under the current regime, RACs may make recommendations to the Commissioner of the CCG, the Minister of Fisheries and Oceans, the Standing Committee on Fisheries and Oceans and the Standing Committee on the Environment on matters affecting the regime and on policy issues affecting regional preparedness and response. They can request information from both CCG and the ROs on equipment placement, plans, resources, costs, training, exercises, or reviews undertaken of response operations. Through their ability to report directly to the Minister or the Standing Committees, RACs have the power to hold the regime accountable to the public.

## **7. Conclusion**

This industry regime is one part of Canada's overall system of oil spill prevention, preparedness and response. At the outset, it has been faced with a major issue over its structure and purpose as a result of objections to fees and the recommendations of the Investigation Panel. However, it is important to note that significant achievements in preparedness have nevertheless

been attained and that, as a result of this regime, the industry now has the capacity to respond to a spill of up to 10,000 tonnes in any marine region in Canada, south of 60° N latitude. This is in addition to the CCG's capabilities which serve as a safety net to this regime, an immediate response capability as well as a response capability for offshore spills and spills north of 60° N latitude. The demonstrated ability of industry stakeholders to work together and resolve the financial issues associated with the funding of this regime bodes well for the future.

While issues related to the industry funding of the regime are very near resolution, a number of issues with respect to its management still remain outstanding. Some of these were raised by the Investigation Panel. CCG's discussion paper on governance issues and proposed solutions aims to put in place a structure that will strengthen the government's ability to manage all of the country's resources (both public and private), in an efficient and integrated manner and with a greater degree of public accountability. The goal is to continue to build on and improve Canada's oil spill preparedness and response system to better protect our communities and our marine resources. The paper forms the basis of further consultations with the RACs and other interested stakeholders.

Over the next two years, CCG will review the results of both the commercial and governance consultations and will proceed with amendments to the CSA to enable the government to strengthen the management of the existing regime. Regulatory changes will likely be introduced and standards and procedures will be reviewed to ensure that CCG has the right monitoring tools to assess whether or not existing regulations are sufficient to ensure a quick and efficient response to an oil spill anywhere in Canada. Below are some of the key milestones the government is hoping to achieve within the next two years:

**i. Introduction of legislative amendments:**

- To enable the government to introduce financial regulation and to ensure the long-term stability of the regime.
- To enable the government to strengthen existing regulations in other areas, i.e., wildlife response.
- To solve the problem of immediate payment for CCG's response activities.
- Further legislative amendments may be developed following consultation on governance issues with stakeholders and other interested parties.

**ii. Standards**

- Strengthen the existing standards in some areas.
- Develop clearer guidelines for the interpretation of the standards.
- Review the existing standards to ensure national consistency and to ensure that mechanisms are in place to strengthen them when required.
- Review the CCG's existing tools to ensure that an effective system is in place to monitor the RO activities.

### **iii. Training and exercise**

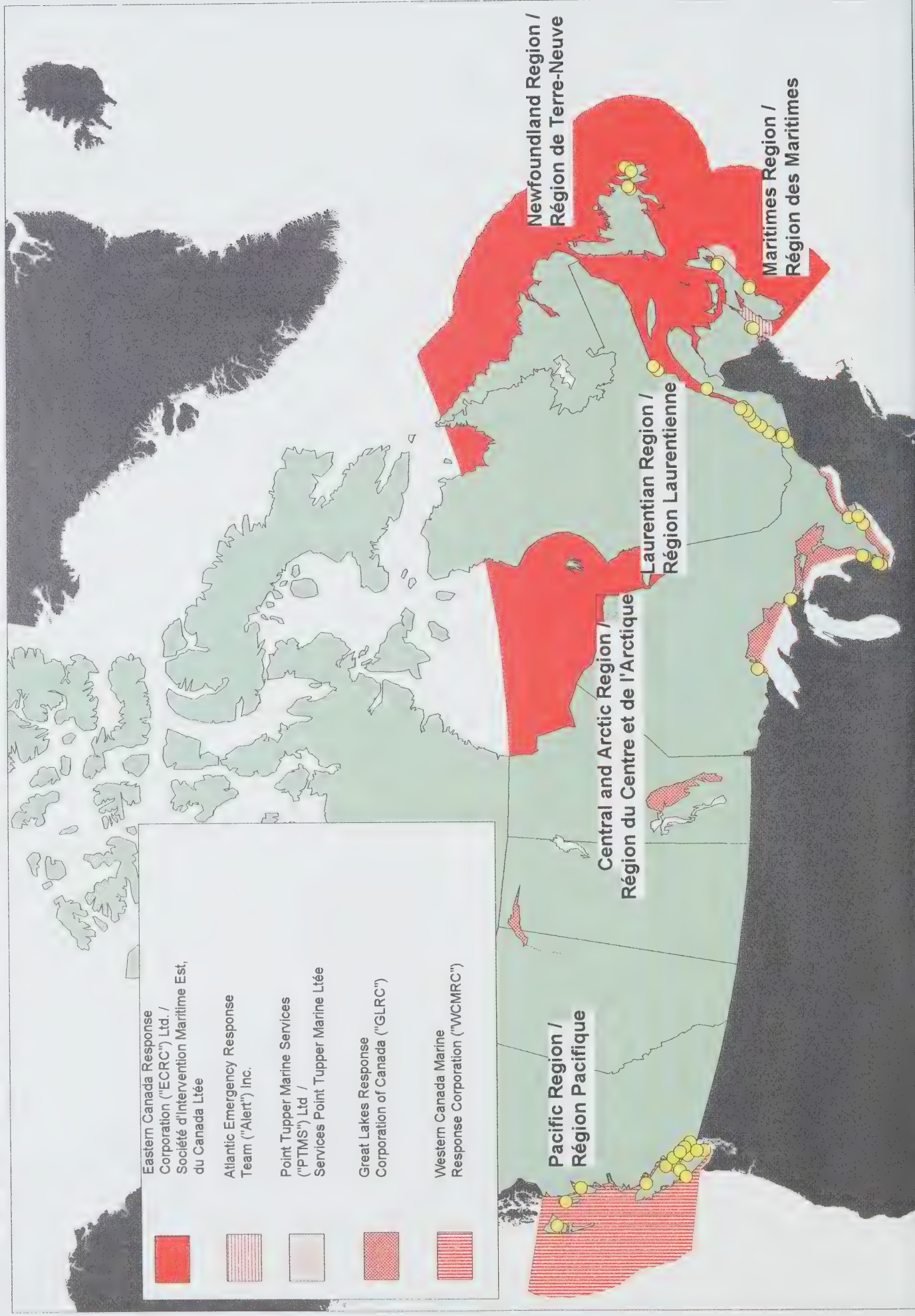
- Develop and conduct a major joint exercise involving the actual deployment of equipment during each 3-year certification period to demonstrate the cascading capabilities of the ROs. Currently, major exercises are generally table-top exercises.

### **iv. Management guidelines**

- Following consultation with stakeholders, develop a series of management guidelines to describe and implement the governance structure proposed in CCG's discussion paper.



# EMERGENCY RESPONSE ORGANIZATIONS IN CANADA / ORGANISMES D'INTERVENTION D'URGENCE AU CANADA





## ANNEX 2: RESPONSE ORGANIZATION FEES

In 1995, following extensive consultations with industry, amendments to the *Canada Shipping Act* (CSA) established the current private sector marine oil spill response regime to supplement Coast Guard's existing capabilities. Five Response Organizations (ROs), each capable of responding to an oil spill of up to 10,000 tonnes through cascading, were established across Canada. All potential polluters are required to share the costs of this preparedness capacity through fees charged and collected by the ROs. As a result of several objections, the proposed fees published in the *Canada Gazette* in September 1995, were amended by the Minister of Fisheries and Oceans. These amendments, announced on April 3, 1998, represent a 30% reduction to the proposed \$30 million annual costs of the regime to users, based on existing volumes. The charts outlined below demonstrate the amendments to the fees and the formula upon which they are based.

The fees proposed by the ROs included: initiation fees; registration fees; and the Bulk Oil Cargo Fee (BOCF) which is a fee levied on each tonne of oil shipped in Canada. They are intended to recover the response organizations' costs of maintaining a 10,000 tonne preparedness and response capability. The differences in the BOCF rates are based on the costs of preparedness against the volume of oil transshipped by water in each RO's Geographic Area of Response (GAR). In other words, the fee charged in the Great Lakes is higher in Eastern Canada because of the modest volume of oil shipments in that region.

The table below summarizes the proposed fees published by the ROs in September 1995 and the April 1998 amendments:

		WCMRC <sup>2</sup>	GLRC <sup>3</sup>	ECRC <sup>4</sup>	Alert <sup>5</sup>	PTMS <sup>6</sup>
Initiation Fees	Gazetted Rate	Proposed at \$200 plus all applicable taxes by above four ROs				Fee not proposed
	Amended Rate	Approved at \$200 plus taxes for above three ROs			Fee not approved	n/a
Bunker Capacity Fee	Gazetted Rate	Fee not proposed by above 4 ROs				\$100 plus all taxes
	Amended Rate	Not applicable				Fee not approved
Registration Fees	Gazetted Rate	\$450 plus all applicable taxes for all five ROs				
	Amended Rate	\$450 only	Single GAR: \$450 plus all applicable taxes Multiple GARs: \$750 plus all applicable taxes			
BOCF (all products except asphalt)	Gazetted Rate	\$1.52	\$1.85	44.8 cents	44 cents	22.5 cents
	Amended Rate	94.1 cents	\$1.368	34.3 cents	14 cents	no change
	Value of Decline	57.9 cents decline	48.2 cents decline	10.5 cents decline	30 cents decline	n/a
	% Decline	38.1% decline	26.1% decline	23.4% decline	68.2% decline	n/a
BOCF (asphalt only; 50% of BOCF for all oil products)	Gazetted Rate	Same rate as that proposed for all other oil products				
	Amended Rate	47.1 cents	68.4 cents	17.1 cents	7 cents	11.25 cents

Costs that are eligible to be recouped against the BOCF are set out in the Marine Environment Protection Plan (MEPP) formula. This formula, developed during the industry-initiated MEPP consultation process which led to the establishment of the current regime, is outlined below:

<sup>2</sup> Western Canada Marine Response Corporation

<sup>3</sup> Great Lakes Response Corporation

<sup>4</sup> Eastern Canada Response Corporation

<sup>5</sup> Atlantic Emergency Response Team Inc.

<sup>6</sup> Point Tupper Marine Services Ltd.

### The MEPP Formula

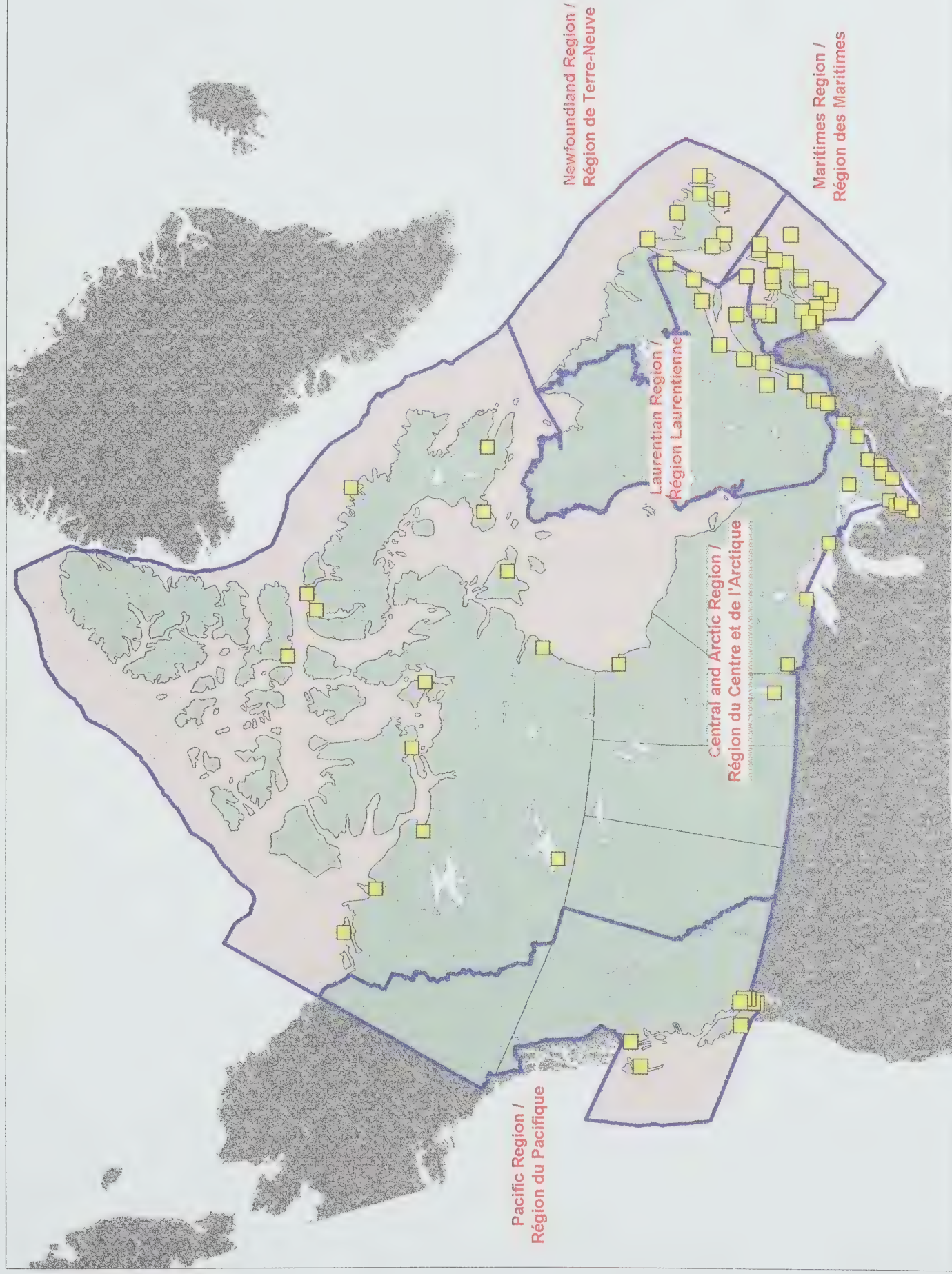
- |   |  |
|---|--|
| • | BOCF = Forecasted annual net expense divided by forecasted annual volume.  |
| • | Forecasted Net Expense = Debt servicing + operating expenses, including depreciation + return on equity less revenue from forecasted registration fees plus/minus previous year's operating surplus/deficit.                         |
| • | Forecasted Annual Volume = volume of bulk oil unloaded + volume loaded for international destinations and North of 60° latitude at designated oil handling facilities and where applicable bulk oil cargo transferred between ships. |
| • | BOCF charged is calculated by multiplying the BOCF rate by the applicable volume loaded or unloaded at designated oil handling facilities and where applicable bulk oil cargo transferred between ships.                             |



## **ANNEX 3**

### **MAPS OF ALL EQUIPMENT DEPOT SITES**

# Canadian Coast Guard Depot Sites / Lieux de dépôts de la Garde côtière

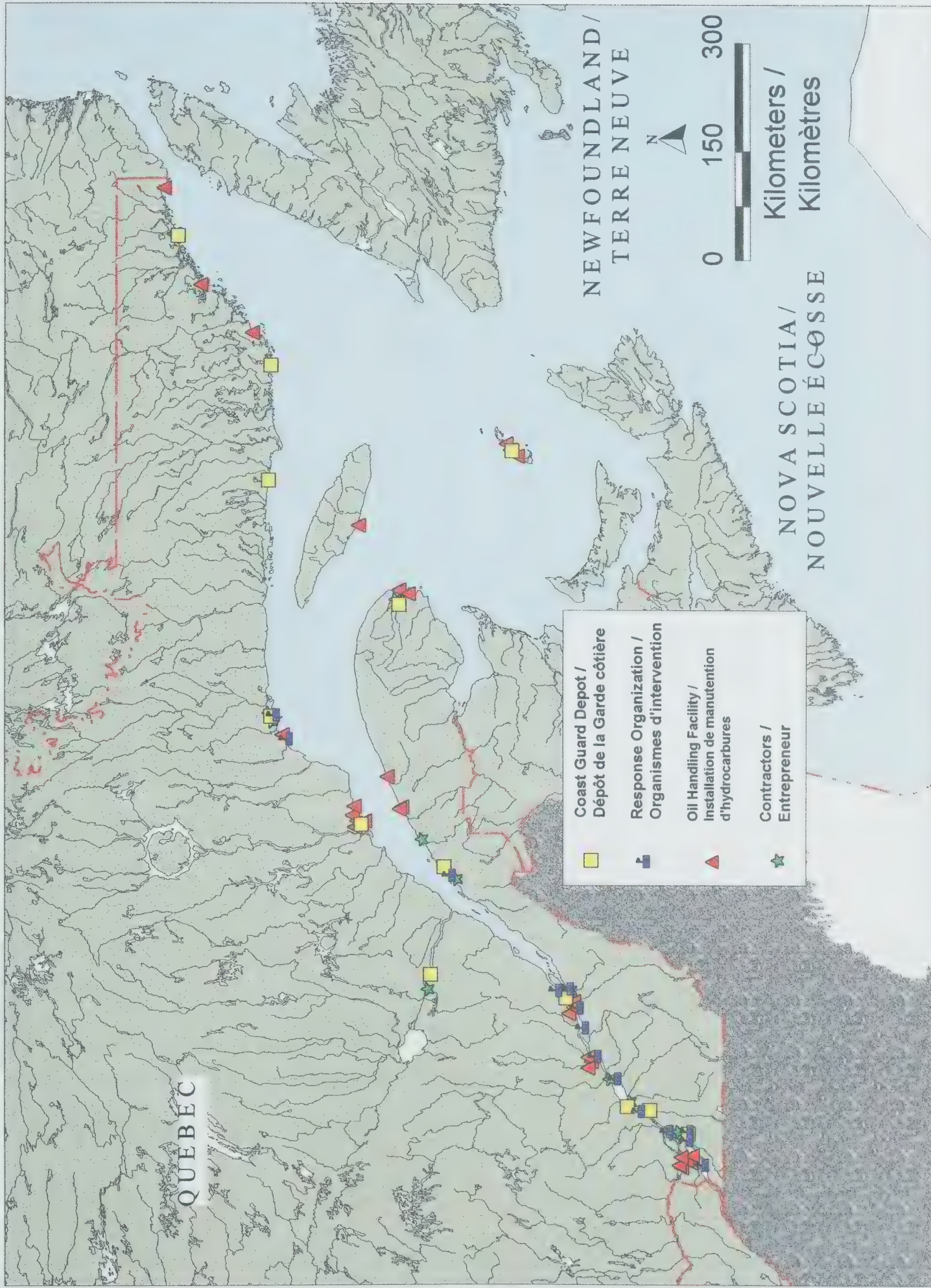


# Newfoundland Region / Région de Terre Neuve

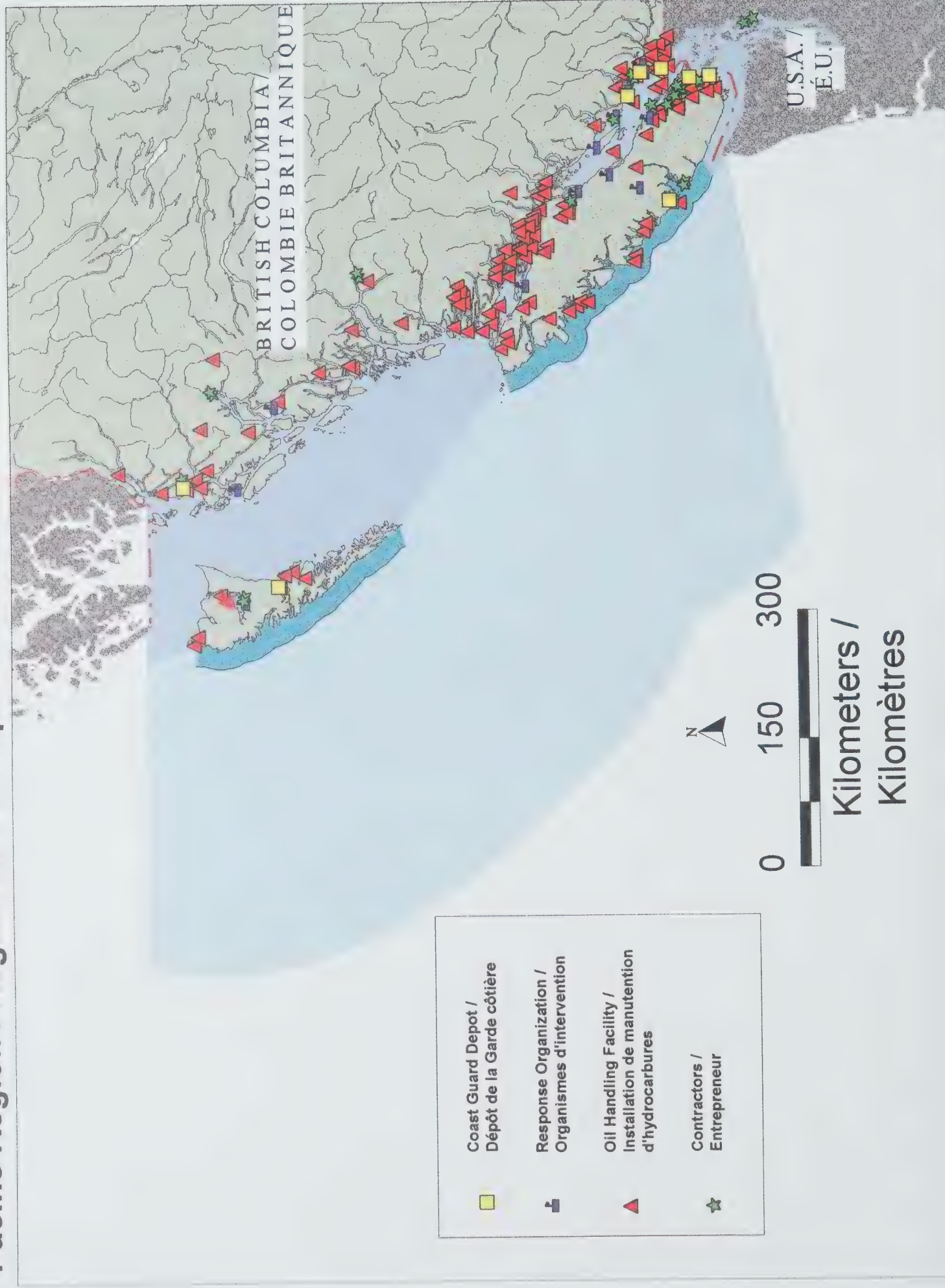




Laurentian Region / Région Laurentienne







# Pacific Region / Région du Pacifique





Maritimes Region / Région des Maritimes



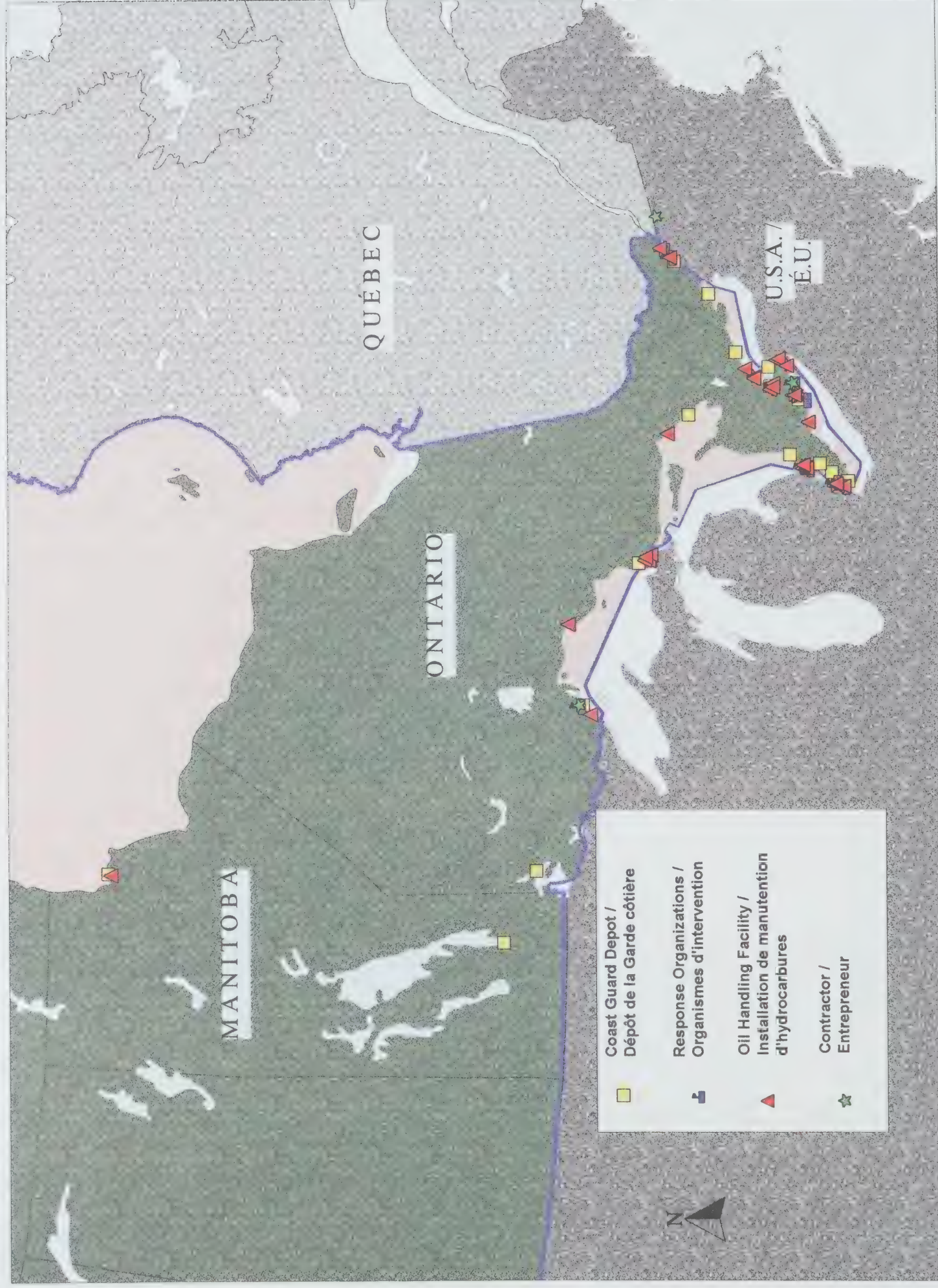
	Coast Guard Depot / Dépôt de la Garde côtière
	Response Organization / Organismes d'intervention
	Oil Handling Facility / Installation de manutention d'hydrocarbures
	Contractors / Entrepreneur



Kilometers /  
Kilomètres



# Central and Arctic Region / Région du Centre et de l'Arctique



**CARTES DES LIEUX D'ENTREPOSAGE  
DE L'ÉQUIPEMENT**

**ANNEXE 3**

Les coûts qu'il serait possible de recouvrer au moyen du DCPV sont précisés dans la formule du Plan de protection du milieu marin. Voici cette formule, qui a été élaborée pendant le processus de consultation sur le plan de protection du milieu marin amorcé par l'industrie et a conduit à la mise en place du régime actuel.

### Formule du Plan de protection du milieu marin

• $DCPV = \text{Dépenses annuelles nettes prévues divisées par le volume annuel prévu.}$
• Dépenses nettes prévues = Service de la dette + dépenses d'exploitation, y compris amortissement + rendement des capitaux propres moins recettes tirées des droits d'enregistrement prévus plus/moins excédent/déficit d'exploitation de l'année précédente.
• Volume annuel prévu = volume de produits pétroliers en vrac déchargés + volume de produits pétroliers en vrac chargés vers des destinations internationales et au nord du 60° de latitude N., à des installations de maintenance d'hydrocarbures et, s'il y a lieu, produits pétroliers en vrac transbordés entre navires.
• Le DCPV exigible est calculé en multipliant le taux du DCPV par le volume applicable de produits pétroliers en vrac chargés ou déchargés aux installations de maintenance d'hydrocarbures et, s'il y a lieu, les produits pétroliers en vrac transbordés entre navires.



Le tableau ci-dessous illustre les droits proposés par les organismes d'intervention en septembre 1995 et les modifications apportées en avril 1998 :

WCMRC <sup>2</sup>	GLRC <sup>3</sup>	SIMEC <sup>4</sup>	Alert <sup>5</sup>	SPTM <sup>6</sup>
--------------------	-------------------	--------------------	--------------------	-------------------

Droit d'ouverture	Taux publié	Proposé à 200 \$ plus toutes taxes applicables		Aucun droit proposé	Droit non approuvé	S.O.
	Taux modifié	Approuvé à 200 \$ plus taxes				
Droit visant la capacité des soutes	Taux publié	Aucun droit proposé		100 \$ plus toutes taxes	Droit non approuvé	
	Taux modifié	Sans objet				
Droit d'enregistrement	Taux publié	450 \$ plus toutes taxes applicables				
	Taux modifié	450 \$	un SGI : 450 \$ plus toutes taxes applicables plusieurs SGI : 750 \$ plus toutes taxes applicables			
DCPV (tous les produits sauf l'asphalte)	Taux publié	1,52 \$	1,85 \$	44,8 cents	44 cents	22,5 cents
	Gazette					
	Taux modifié	94,1 cents	1,368 \$	34,3 cents	14 cents	Inchangé
	Valeur de la baisse	57,9 cents	48,2 cents	10,5 cents	30 cents	S.O.
	Baisse (%)	38,1 %	26,1 %	23,4 %	68,2 %	S.O.
DCPV (asphalte) seulement; 50 % du DCPV	Taux publié	Même taux que celui proposé pour tous les autres produits pétroliers				
	Gazette					
applicables à tous les produits (pétroliers)	Taux modifié	47,1 cents	68,4 cents	17,1 cents	7 cents	11,25 cents

- <sup>2</sup> Western Canada Marine Intervention Corporation  
<sup>3</sup> Great Lakes Intervention Corporation  
<sup>4</sup> Société d'intervention maritime, Est du Canada  
<sup>5</sup> Atlantic Emergency Intervention Team Inc.  
<sup>6</sup> Services Point Tupper Marine

## ANNEXE 2 : DROITS DES ORGANISMES D'INTERVENTION

En 1995, à la suite de consultations avec de nombreux membres de l'industrie, des modifications ont été apportées à la *Loi sur la marine marchande du Canada*. Celles-ci ont entraîné la création du régime d'intervention en cas de déversement d'hydrocarbures, qui vient compléter la capacité actuelle de la Garde côtière canadienne. Cinq organismes d'intervention (OI), pouvant chacun faire des interventions successives pour un déversement d'hydrocarbures allant jusqu'à 10 000 tonnes, ont été établis au Canada. Les pollueurs éventuels sont tenus de partager les coûts de cette capacité de préparation au moyen de droits qu'imposent et que perçoivent les OI. À la suite du dépôt de plusieurs avis d'opposition, le ministre des Pêches et des Océans a modifié les droits publiés dans la *Gazette du Canada* en septembre 1995. Les modifications aux droits, annoncées le 3 avril 1998, représentent une réduction de 30 p. 100 du coût annuel proposé du régime pris en charge par les utilisateurs, coût qui s'élève à 30 millions de dollars selon les volumes existants. Les tableaux ci-dessous montrent les modifications apportées aux droits et la formule de calcul des nouveaux droits.

Les droits proposés par les organismes d'intervention comprennent : le droit d'ouverture, le droit d'enregistrement et le droit sur les chargements de produits pétroliers en vrac (DCPV), qui est prélevé sur chaque tonne d'hydrocarbures transbordés au Canada. Ils doivent servir à récupérer les frais qu'engagent les organismes d'intervention pour assurer une capacité de préparation et d'intervention en cas de déversement de 10 000 tonnes. Les différences entre les taux du DCPV reposent sur les coûts de préparation par rapport au volume d'hydrocarbures transbordés en milieu marin dans chaque secteur géographique d'intervention (SGI) des organismes. Autrement dit, le droit exigible dans les Grands Lacs est plus élevé que dans l'Est du Canada en raison du faible volume d'hydrocarbures expédiés dans cette région.

# EMERGENCY RESPONSE ORGANIZATIONS IN CANADA / ORGANISMES D'INTERVENTION D'URGENCE AU CANADA





### **iii. Formation et exercices**

- Elaborer et tenir, au cours de chaque période d'agrement (3 ans) un grand exercice conjoint d'intervention avec déploiement effectif de l'équipement, afin de démontrer la capacité des OI en matière d'interventions successives. À l'heure actuelle, il s'agit généralement d'exercices théoriques.

### **iv. Lignes directrices sur la gestion**

- Après consultation des intervenants, élaborer une série de lignes directrices afin de décrire et de mettre en application la structure de gestion proposée dans le document de travail de la GCC.

et au nord du 60° de latitude N. Le fait que les intervenants de l'industrie aient prouvé leur aptitude à travailler ensemble et à régler les questions associées au financement du régime est de bon augure pour l'avenir.

Bien que les questions liées au financement du régime par l'industrie soient très près d'être réglées, d'autres, telle la gestion du régime, demeurent toujours en suspens. Certaines de ces questions ont été soulevées par le comité d'enquête. Le document de travail de la GCC sur la gestion du régime propose des solutions et vise à mettre en place une structure qui renforcera la capacité du gouvernement de gérer les ressources du pays. Qu'il s'agisse des ressources du secteur public ou de celles du secteur privé, celles-ci seront gérées de façon intégrée, efficace et plus transparente vis-à-vis du public. Il s'agit de s'appuyer sur le système canadien de préparation et d'intervention et de l'améliorer pour mieux protéger nos localités et nos ressources marines. Le document constitue la base des consultations subséquentes avec les conseils consultatifs régionaux et d'autres parties intéressées.

Au cours des deux prochaines années, la GCC va examiner les résultats des consultations sur l'aspect commercial et sur la gestion du régime et va apporter des modifications à la Loi en vue d'habilitier le gouvernement à renforcer la gestion du régime actuel. Des changements vont probablement être apportés aux règlements et les normes et les modalités seront aussi examinées afin que la GCC dispose des outils de contrôle appropriés pour déterminer si le règlement en vigueur permet une intervention rapide et efficace en cas de déversement d'hydrocarbures n'importe où au Canada. Voici quelques objectifs que le gouvernement espère atteindre d'ici deux ans :

## **i. Modifications législatives**

- Habilitier le gouvernement à adopter une réglementation sur le plan financier et à assurer la stabilité du régime à long terme.
- Habilitier le gouvernement à renforcer la réglementation en vigueur dans d'autres secteurs, c.-à-d. la faune.
- Résoudre le problème du paiement immédiat des activités d'intervention de la GCC.
- D'autres modifications législatives pourraient être élaborées à la suite des consultations tenues avec les intervenants et autres parties intéressées sur la gestion du régime.

## **ii. Normes**

- Renforcer les normes en vigueur dans certains secteurs.
- Elaborer des lignes directrices claires sur l'interprétation des normes.
- Revoir les normes en vigueur pour assurer une uniformité à l'échelle nationale et offrir un mécanisme visant à renforcer ces normes, au besoin.
- Examiner les outils actuels de la GCC afin de s'assurer que celle-ci dispose d'un système efficace pour contrôler les activités des organismes d'intervention.

Ce régime de l'industrie constitue un élément du système canadien de prévention, de préparation et d'intervention en cas de déversement d'hydrocarbures. Dès le début, le régime s'est heurté au problème majeur de sa structure et de son objet, en raison des avis d'opposition déposés à l'égard des droits et en raison des recommandations du comité d'enquête. Il convient cependant de remarquer que l'on a grandement amélioré l'état de préparation. Grâce à ce régime, l'industrie est aujourd'hui en mesure d'intervenir dans le cas d'un déversement allant jusqu'à 10 000 tonnes d'hydrocarbures, peu importe la région maritime du Canada située au sud du 60° de latitude N. À cette capacité s'ajoute celle de la GCC, c'est-à-dire une capacité d'intervention immédiate et une capacité d'intervention en cas de déversement au large des côtes

## 7. Conclusion

Sous le régime actuel, les conseils consultatifs régionaux peuvent formuler au Commissaire de la GCC, au ministre des Pêches et des Océans, au Comité permanent des pêches et des océans et au Comité permanent de l'environnement des recommandations touchant le régime et les questions de politiques intéressant l'état de préparation et d'intervention dans les régions. Ils peuvent demander à la GCC et aux OI de leur fournir des renseignements sur la localisation de l'équipement, les plans, les ressources, les coûts, la formation, les exercices ou les examens entrepris à l'égard des opérations d'intervention. Comme ils rendent compte directement au Ministre ou au Comité permanent, les conseils consultatifs régionaux peuvent obliger le régime à rendre compte au public de ses activités.

Toutefois, le rôle de ces conseils et leur composition sont également visés par l'examen que mène actuellement la GCC à l'égard de la gestion du régime. Le document de travail propose de renforcer le rôle des conseils comme mécanisme servant à assurer la reddition de compte vis-à-vis du public. Plus particulièrement, on va clarifier leur mandat afin de le centrer sur une seule grande question : « L'état de préparation est-il suffisant dans la région visée? » En répondant à cette question, les conseils devront inviter les OI et la GCC à leur fournir certains renseignements. De plus, la composition actuelle des conseils consultatifs régionaux penche lourdement du côté des intérêts du secteur pétrolier, de l'industrie du transport maritime et des OI. Au terme du mandat des membres, cet automne, on s'efforcera de nommer des personnes (dont des intervenants des IMH et du secteur du transport maritime) qui représenteront une plus vaste gamme d'intérêts touchés par un déversement éventuel. Parmi ceux-ci figurent des organisations locales, des pêcheurs, des Autochtones, des groupes environnementaux, des administrations portuaires, des entreprises ou associations commerciales locales menacées par un déversement éventuel, des associations ou agences touristiques et des organismes gouvernementaux locaux. Dans son document de travail, la GCC propose que les représentants des OI ne soient jamais membres votants des conseils consultatifs régionaux, mais soient tenus de participer à toutes les réunions pour donner des renseignements et des conseils. (La GCC fait office de secrétariat auprès des conseils.) Elle recommande par ailleurs que le président de chaque conseil fasse partie d'un conseil consultatif national, dont le mandat consistera à réunir des représentants du public et des gestionnaires en une seule tribune de discussion des politiques. Cette tribune viserait aussi à intégrer davantage les divers éléments qui forment le système national canadien de préparation et d'intervention en cas de déversement d'hydrocarbures.



examen de leur plan d'urgence. Ce plan était accompagné d'un barème de droits proposés pour financer une capacité de préparation en cas de déversement de 10 000 tonnes d'hydrocarbures survenant dans les eaux canadiennes au sud du 60° de latitude N. Durant cette période, aucun agrément n'a été révoqué aux termes de l'article 660.5 de la Loi.

#### **D. Normes (articles 660.6, 660.7 et 660.8)**

Depuis la publication en 1995 des *Normes sur les organismes d'intervention et sur les installations de manutention d'hydrocarbures*, aucune nouvelle norme n'a été adoptée.

Toutefois, une fois l'actuel processus d'agrément achevé, la GCC entreprendra une évaluation des stocks d'équipement qu'elle détient, de même que de ceux des organismes d'intervention. Son système de collecte de données sera renforcé dans le but d'effectuer un examen minutieux des normes en vigueur, comme on l'a déjà indiqué dans le présent rapport. Des lignes directrices plus claires concernant l'interprétation des normes seront aussi élaborées pour assurer une plus grande uniformité à travers le pays. Les résultats de cet examen continu des normes constitueront un article précis du rapport au Parlement prévu pour l'an 2 000.

#### **E. Règlements (article 660.9)**

Depuis l'établissement du régime en 1995, aucun nouveau règlement n'a été adopté. Or, étant donné les difficultés éprouvées en 1995 pour modifier les droits proposés et la lenteur du processus de modification, la GCC prévoit adopter des mesures devant permettre de réglementer dans une certaine mesure les droits de préparation. Il faudra modifier la Loi pour donner au Ministre le pouvoir de présenter des règlements en matière de finances. Tout règlement de ce genre serait fondé sur la formule de fixation des droits et sur les normes de transparence élaborées par l'industrie et mentionnées à la section 4. En outre, la GCC propose d'examiner le règlement en vigueur concernant les activités d'intervention faunique, comme le mentionne la section 5 du présent rapport.

#### **F. Conseils consultatifs régionaux (article 660.10)**

En 1995, aux termes de l'article 660.10 de la Loi, le Commissaire de la Garde côtière a établi six conseils consultatifs régionaux (CCR) représentant les différentes régions maritimes du pays : Pacifique, Arctique, Centre (comprenant les Grands Lacs), Laurentienne (comprenant le Saint-Laurent), Maritimes, et Terre-Neuve. Les membres, nommés par le Commissaire, représentent un large éventail d'intérêts provenant aussi bien de l'industrie que du grand public.

Au cours des deux dernières années, les six conseils se sont réunis à plusieurs reprises et ont formulé certaines recommandations sur diverses questions à l'intention de la Garde côtière. Tous ont tenu la réunion publique annuelle requise dans leur région respective. De plus, la GCC les a tous consultés pendant l'élaboration d'un document de travail visant à renforcer la gestion du régime. De plus, les conseils consultatifs régionaux joueront un rôle de premier plan durant la consultation qui sera menée sur base de ce document de travail, notamment en matière de prestation de conseils et de réunion publique dans chaque région.

IMH doivent aussi être dotées d'un plan d'urgence contre la pollution par les hydrocarbures afin de pouvoir intervenir sans tarder en cas d'incident. Elles doivent aussi avoir sur place une déclaration qui décrit la façon dont l'exploitant compte se conformer aux règlements, confirme l'existence d'une entente conclue avec un organisme d'intervention et nomme chacune des personnes autorisées à invoquer l'entente et à mettre à exécution le plan d'urgence.

Au 31 juillet, 182 des 335 installations de maintenance d'hydrocarbures désignées (au sud du 60° de latitude N.), qui procèdent au chargement ou au déchargement d'hydrocarbures sur des navires se trouvant dans les eaux canadiennes, avaient conclu une entente avec un OI agréé. La majorité des installations qui n'ont pas encore conclu d'entente sont de petits chantiers forestiers situés sur la côte Ouest. Conjointement à l'examen des critères d'agrement, le MPO procède à l'agrement d'autres installations. Des agents de prévention de la pollution de la GCC parcourent le pays pour visiter toutes les installations désignées, afin de s'assurer que les ententes et les plans d'urgence exigés sont bien en place. Depuis la création du régime en 1995, aucune installation de maintenance d'hydrocarbures n'a été accusée de violation du règlement. Conformément au paragraphe 660.2(8) de la Loi, les noms des installations désignées sont publiés dans la *Gazette du Canada*.

## **B. Obligation des navires et des installations de maintenance d'hydrocarbures désignées de mettre à exécution leur plan d'urgence contre la pollution par les hydrocarbures (article 660.3)**

En vertu de l'article 660.3 de la Loi, les navires ainsi que les IMH désignées sont tenus de prendre toute mesure raisonnable pour mettre à exécution, en cas de déversement d'hydrocarbures, leur plan d'urgence contre la pollution par les hydrocarbures. La Loi a réussi à encourager les pollueurs à gérer leurs activités d'intervention d'une manière efficace et responsable. Au cours des deux prochaines années, les gestionnaires de la GCC devront toutefois accorder la priorité à la résolution de plusieurs questions, notamment :

- le recours accru aux OI pour mener à bien des interventions;
- le travail avec les associations de transport maritime et au sein de tribunes internationales, afin de favoriser une meilleure compréhension des responsabilités des armateurs étrangers en vertu de la Loi;
- la surveillance constante par la GCC de chaque incident, au cas où un pollueur ne serait pas disposé à accepter la responsabilité de l'intervention; la GCC pourrait ainsi prendre des mesures immédiates;
- le règlement du problème relatif au paiement du coût d'une intervention, afin que le pollueur, son représentant ou le fonds de celui-ci assume le paiement du coût total engagé par la GCC pour mener l'intervention.

## **C. Agrément des organismes d'intervention (articles 660.4 et 660.5)**

L'article 660.4 décrit le processus d'agrement d'un organisme d'intervention. Comme nous l'avons mentionné aux sections 3 et 4 du présent rapport, cinq OI ont été agréées en 1995 sur

**6. Examen des articles 660.2 à 660.10 de la Loi sur la marine marchande du Canada**

**A. Exigences applicables aux navires et aux IMH (paragraphes 660.2[2] et 660.2[4])**

**i. Navires (paragraphe 660.2[2])**

Aux termes de la Loi, les navires (pétrolier d'une jauge brute égale ou supérieure à 150 tonnes et tout navire d'une jauge brute égale ou supérieure à 400 tonnes ayant à bord des hydrocarbures en tant que cargaison ou combustible) qui exercent des activités dans les eaux canadiennes au sud du 60° de latitude N. sont tenus de conclure une entente, pour laquelle ils paient des droits, avec un OI agréé. Ils sont également tenus d'avoir à bord un plan d'urgence pour lutter contre la pollution par les hydrocarbures ainsi qu'une déclaration qui mentionne le nom de l'assureur du navire, confirme l'entente avec un OI agréé, et nomme chacune des personnes autorisées à invoquer l'entente et à mettre à exécution le plan d'urgence de bord contre la pollution par les hydrocarbures.

À l'heure actuelle, on dénombre environ 4 000 ententes conclues entre les navires et l'un ou plusieurs des OI agréés, selon leur secteur d'exploitation. Habituellement, les opérateurs du Service de communications et de trafic maritimes de la GCC communiquent avec le responsable du navire, à son entrée dans les eaux canadiennes au sud du 60° de latitude N., pour connaître la situation relativement à l'entente. Les experts maritimes de Transports Canada chargés du contrôle des navires par l'État du port inspectent une partie des navires pour vérifier leur conformité aux nombreuses exigences de sécurité, dont celle d'avoir conclu une entente. Aucune accusation n'a été portée en violation de cette disposition.

Dans le détroit de Juan de Fuca, une nouvelle loi adoptée par l'État de Washington a soulevé un problème particulier à l'égard des exigences multiples applicables au régime. En vertu de cette loi, les navires en transit dans les eaux de cet État sont tenus de déposer un plan d'intervention ou payer des droits de couverture auprès de la Washington State Maritime Cooperative (WSMC). Depuis la création de cette coopérative, les navires à destination du Canada sont exemptés des droits de transit payables avant le départ, mais la WSMC a indiqué qu'elle allait éliminer cette exemption car il n'y avait aucune assurance que les navires en partance des É.-U. se voit accorder une exemption similaire par l'OI canadien. L'industrie a réglé temporairement la question. Cependant, le ministère des Pêches et des Océans (MPO) travaille avec le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international en vue de conclure un règlement à long terme avec le gouvernement américain.

**ii. Installations de maintenance d'hydrocarbures (paragraphe 660.2[4])**

En vertu du paragraphe 660.2(4), les IMH désignées doivent conclure une entente, pour laquelle elles paient des droits, avec un organisme d'intervention agréé. Outre ces ententes, les



Bien que cette section décrive de façon succincte la capacité des OI de respecter leurs ententes avec les navires et les IMH, elle souligne aussi la nécessité d'apporter des améliorations, en particulier sur le plan du recours aux organismes d'intervention pour mener à bien une intervention. La GCC et les OI doivent mieux intégrer leurs activités de planification, de localisation de l'équipement et de gestion des déversements. L'annexe 3 indique, par région, les lieux où les organismes d'intervention agréés entreposent leur équipement pour intervenir rapidement en cas de déversement d'hydrocarbures. Les cartes illustrent aussi les lieux d'entreposage de la GCC et des entrepreneurs indépendants.

## **vii. Conclusion**

Sous ce régime, le pollueur doit payer le coût des interventions et la GCC doit veiller à la protection de l'environnement en surveillant les activités d'intervention pour s'assurer que l'opération de nettoyage est efficace. Cependant, dans les cas où l'identité du pollueur n'est pas connue, où lorsque ce dernier n'est pas disposé à intervenir ou en est incapable, la GCC endosse le rôle de commandant sur place, qui est un prolongement de sa responsabilité de protection de l'environnement. Dans le cas d'une telle intervention, la GCC prend immédiatement en charge le règlement du coût total de l'intervention, et tente par la suite de recouvrer cette somme auprès de l'assureur du pollueur ou d'un fonds approprié. Ce processus demande parfois plusieurs années et peut aboutir à un procès, à l'issue duquel la GCC ne recouvre habituellement pas le coût total qu'elle a engagé dans l'intervention. Lorsque l'on tient compte des frais administratifs et juridiques additionnels qu'entraîne le recouvrement du coût d'une intervention, ce processus place un fardeau inacceptable sur les ressources et le budget de la GCC et, partant, du contribuable. La GCC examine actuellement diverses options pour régler ce problème.

## **vi. Paiement de l'intervention**

- En cas de déversement, le pollueur est responsable de l'intervention, tandis que la GCC joue un rôle de surveillance. Si la GCC voit des raisons d'intervenir pour protéger l'environnement, elle le fait.
- Lorsque le pollueur dirige de façon efficace l'intervention, c'est lui qui décide de faire appel à un organisme d'intervention ou à un entrepreneur indépendant.
- Dans les cas où le pollueur demande conseil à la GCC, celle-ci lui recommandera de mettre à exécution son entente avec un organisme d'intervention ou, en l'absence d'une telle entente (c.-à-d. dans le cas d'un pétrolier de moins de 150 tonnes de jauge brute ou d'un navire de moins de 400 tonnes de jauge brute), de communiquer avec l'OI de la région. Toutefois, c'est toujours au pollueur que revient la décision d'invoquer l'entente ou de faire appel à un OI.
- Dans les cas où la GCC assume la gestion directe de l'intervention, elle retiendra les services de l'OI à contrat.
- Dans les cas où une intervention immédiate est nécessaire, ou lorsque l'OI ou l'entrepreneur n'ont pas la capacité d'intervention, ou encore dans des circonstances exceptionnelles, la GCC continuera d'utiliser son propre équipement.

ont accès et ils appuient ou assurent la formation dans ce domaine. La WCMRC a également une roulotte d'intervention pour le nettoyage des oiseaux. Elle appuie et forme un groupe de bénévoles chargés des interventions fauniques (le Boundary Bay Oil Spill Society) et elle est membre du Groupe de travail des oiseaux englués (composé de représentants d'organismes gouvernementaux et non gouvernementaux) qui appuie la réhabilitation des espèces sauvages engluées. La GLRC et la SIMEC, qui sont gérées par la Corporation canadienne de gestion pour les interventions maritimes, disposent aussi d'une semi-remorque fourgon au centre d'intervention de Dartmouth, laquelle est réservée aux activités de conservation des espèces sauvages, et offrent la formation relative aux activités d'effarouchement des oiseaux.

Bien qu'il y ait déjà, comme l'exige le règlement, un certain appui à l'égard des activités d'intervention faunique, il y aurait peut-être lieu de mener une enquête plus poussée sur ces activités, comme le proposent d'ailleurs certaines organisations fauniques et députés. Dans un document de travail sur la modification du régime, la GCC propose donc d'examiner le règlement en vigueur, en vue d'intégrer plus solidement la planification d'urgence environnementale au régime. On peut se procurer un exemplaire du document de travail auprès de la GCC.

#### iv. Activités d'intervention en cas de déversement d'hydrocarbures

Selon les statistiques de la GCC pour 1996, les pollueurs sont eux-mêmes intervenus dans 119 des 262 incidents signalés qui ont nécessité des opérations de nettoyage. C'est là l'effet escompté de la législation. C'est aussi la raison pour laquelle les navires sont tenus d'avoir à bord des plans d'urgence et les IMH, d'avoir sur les lieux de l'équipement et du personnel qualifié pour intervenir immédiatement. Les organismes d'intervention et/ou leurs sous-traitants sont intervenus dans environ 18 p. 100<sup>1</sup> des 143 incidents restants. La GCC et/ou des entrepreneurs indépendants sont intervenus dans le cas des autres incidents. Ces données tiennent compte du fait que certains incidents étaient mineurs et ont rapidement pu être maîtrisés par la GCC, qui arrive habituellement en premier sur les lieux.

#### v. Gestion de l'intervention

Comme nous l'avons mentionné précédemment, les OI ne sont en fait appelés à n'intervenir que dans un pourcentage relativement restreint d'activités de nettoyage au Canada. Le marché des services d'intervention comprend les OI, les entrepreneurs indépendants, les pollueurs et la GCC. Afin d'encourager un plus grand recours aux organismes lors des interventions, la GCC met au point la politique suivante :

<sup>1</sup> Les statistiques des OI font état d'un taux d'intervention plus élevé. Cet écart est attribuable à plusieurs facteurs, notamment le fait que les données des organismes d'intervention peuvent englober des déversements qui ne sont pas du ressort de la GCC, c.-à-d. des déversements terrestres; des mesures préventives qui ne sont pas classées comme étant des interventions dans les données de la GCC; et le fait que certains événements peuvent ne pas avoir été signalés. La GCC examine actuellement ses renseignements et ses systèmes de collecte de données par souci d'uniformité et d'exactitude des rapports.

Les normes précisent aussi le nombre de mètres de rivage à traiter chaque jour lors d'une intervention ainsi que le nombre de jours nécessaires pour mener à bien les opérations de récupération sur l'eau.

Le plan d'intervention des organismes doit notamment décrire : la formation offerte aux employés et aux bénévoles qui peuvent être appelés à participer à une intervention; le programme d'exercices d'intervention qu'ils doivent conduire au cours de leur période d'agrément de trois ans pour démontrer leur efficacité face à un déversement; une liste de l'équipement d'intervention, y compris celui visant à effaroucher les oiseaux; et les mesures qu'ils comptent prendre pour protéger et traiter les milieux écologiques vulnérables et appuyer les efforts menés par d'autres organismes en vue de la réhabilitation des espèces sauvages. Voici un aperçu des activités des OI au chapitre de la formation, des exercices et des interventions.

## **i. Formation**

Comme condition d'agrément, les OI doivent offrir une formation en matière d'intervention à leurs employés, aux entrepreneurs et aux bénévoles. Ces deux dernières années, les OI ont donné divers types de formation à plus de 1 000 personnes. Cette formation comprend : la gestion des déversements (principalement à l'intention des employés); l'utilisation de l'équipement, dont celui utilisé pour effaroucher les oiseaux, et une formation technique (surtout à l'intention des entrepreneurs); le nettoyage du rivage (principalement à l'intention des entrepreneurs et des bénévoles); la capture d'oiseaux et le traitement des oiseaux englués (principalement à l'intention des bénévoles); et des consignes de santé et de sécurité (formation offerte à tous les intervenants). À la fin du processus d'agrément en cours, la GCC examinera les normes par souci de clarté et d'uniformité entre les types de formation. Elle élaborera aussi des outils pour évaluer les résultats de la formation.

## **ii. Exercices**

Aux termes du règlement visé, les OI sont également tenus de conduire des exercices pour démontrer leur efficacité. Depuis leur agrément, les cinq OI ont tenu un exercice théorique portant sur un déversement de 10 000 tonnes d'hydrocarbures ou ont participé à cet exercice. En outre, chacun des organismes a tenu des exercices de moindre envergure démontrant leur efficacité à l'égard des modalités, de l'équipement et des ressources. Ces exercices montraient entre autres la capacité d'intervention pour des déversements de niveaux 1 à 3. La GCC va examiner ces normes afin de voir si elles sont appropriées et de renforcer les exigences.

## **iii. Activités d'intervention visant la faune**

Selon le règlement en vigueur, les OI doivent faire une liste de l'équipement dont ils disposent pour chasser les oiseaux des lieux d'un déversement. Ils doivent aussi énumérer les mesures qu'ils peuvent prendre pour appuyer les activités de réhabilitation de la faune, y compris celles menées par des tiers. Tous les OI ont de l'équipement pour effaroucher les oiseaux ou y



NIVEAU	QUANTITÉ D'HYDROCARBURES	DELAI D'INTERVENTION
Niveau 1	150 tonnes	6 heures (pour déployer l'équipement sur les lieux)
Niveau 2	1 000 tonnes	12 heures (pour déployer l'équipement sur les lieux)
Niveau 3	2 500 tonnes	18 heures (pour livrer l'équipement sur les lieux)
Niveau 4	10 000 tonnes	72 heures (pour livrer l'équipement sur les lieux)

En vertu des alinéas 660.2(b) and 660.4(b), les navires et les installations de maintenance d'hydrocarbures sont tenus de conclure une entente avec un organisme d'intervention agréé. Les organismes sont agréés par la GCC sur examen du plan d'intervention qui accompagne leur demande d'agrément. Le plan d'intervention donne des renseignements détaillés sur les modalités d'intervention, l'équipement et les ressources des OI en fonction du niveau de capacité d'intervention établi à l'article 2 des *Normes sur les organismes d'intervention*. Ces normes précisent le délai d'intervention d'un organisme pour un déversement d'une quantité donnée (voir le tableau ci-dessous).

**d'hydrocarbures**

**conclues avec les navires et les installations de maintenance**

**Capacité des organismes d'intervention de respecter les ententes**

- En s'inspirant de cette proposition, la GCC a publié des lignes directrices à l'intention des intervenants, afin qu'ils comprennent bien le processus d'approbation des droits qui sera amorcé cet automne. À la lumière de ces lignes directrices, ils seront en mesure de prendre une décision opportune en matière de droits au cours du processus d'agrément à venir.
- Les OI se soumettraient à un processus de consultation à l'égard des droits avant leur publication. Ce processus permettrait de faire connaître aux membres leur intention de proposer des droits (nouveaux ou modifiés); la date, l'heure et le lieu auxquels les OI seraient prêts à rencontrer les membres et les intéressés afin de discuter de la demande prévue; et de mettre à la disposition des membres un document justifiant les droits, y compris le mode de calcul et les renseignements financiers à l'appui.
  - Le processus de demande des droits demeurerait essentiellement ce qu'il est à l'heure actuelle, les OI présentant le projet de droits au ministre des Pêches et des Océans, qui se charge de l'approuver ou de le modifier. Comme c'est le cas maintenant, les droits proposés seraient publiés dans la *Gazette du Canada* et il y aurait une période de 30 jours pour faire parvenir des commentaires. La demande énoncerait les conditions des droits et serait étayée par l'attestation d'un vérificateur confirmant que les droits ont été calculés selon la formule approuvée d'établissement des droits.
  - Les OI établiraient un guide à l'intention des membres, renfermant des renseignements sur l'accès à l'information et sur les procédures de rapport, de facturation et de perception.
  - Processus de fixation des droits :

- Activités des organismes d'intervention :
    - Tous les trois mois, les OI fourniront à leurs membres des états financiers et des relevés de leurs activités. Ils mettront des états financiers annuels vérifiés à la disposition des membres, ainsi qu'un plan quinquennal suffisamment détaillé pour expliquer les rajustements prévus de la base tarifaire.
    - Les OI établiront un comité consultatif des membres, qu'ils consulteront au besoin.
- Après cinq jours de consultation, la plupart des participants ont convenu de conserver l'actuelle formule en matière de droits (voir l'annexe 2) et de poursuivre leur collaboration pour élaborer des normes de transparence et un processus de règlement des différends en matière de droits. Les réunions et les discussions entre les divers participants se sont poursuivies tout au long de l'été. À la fin du mois de juillet, ils se sont entendus sur des normes de transparence applicables aux activités des OI et sur le processus d'établissement des droits. La proposition de l'industrie en ce qui a trait à un processus accéléré de règlement des différends fait toujours l'objet de discussions. Voici un bref exposé des normes de transparence proposées :
- Les consultations qui visaient à examiner les questions d'ordre financier associées au régime se sont déroulées à Toronto, du 1<sup>er</sup> au 5 juin 1998. Ces consultations réunissaient les actionnaires du régime, les utilisateurs payeurs de droits et les OI assurant la capacité de préparation et percevant des droits. Ensemble, ils se sont penchés sur ces questions. Les consultations avaient surtout pour but d'en arriver à un consensus sur le DCPV et les normes de transparence et de recommander un processus accéléré de règlement des différends en matière de droits.
- ## ii. Questions d'ordre financier
- La décision de modifier les droits a contribué à asseoir la stabilité financière du régime alors que la GCC poursuivait ses consultations sur les questions financières et de gérance. La décision du Ministre n'a fait l'objet d'aucune contestation juridique.
- En plus de réduire le DCPV, la décision sur les droits prévoyait également l'introduction, par l'industrie, d'un droit d'enregistrement annuel fondé sur des secteurs géographiques d'intervention multiples, selon lequel les navires traversant plusieurs secteurs paieraient un droit maximal de 750 \$. Cette modification répondait à plusieurs des oppositions.
- réduction du DCPV de quatre des cinq organismes d'intervention allait de 23 à 68 p. 100 environ. En outre, il y a eu une autre réduction de 50 p. 100 du droit applicable aux expéditions d'asphalte. Certaines de ces réductions avaient été proposées par les OI et les actionnaires. Le DCPV varie d'une région à l'autre, puisque les droits sont calculés d'après les coûts de préparation par rapport au volume d'hydrocarbures transportés par eau dans le secteur géographique d'intervention (SGI) de l'organisme d'intervention, c.-à-d. le secteur couvert. Cette formule a été élaborée pendant les consultations lancées par l'industrie (1992-1995) sur le plan de protection du milieu marin, consultations qui ont abouti à la création du régime.

10. La Garde côtière canadienne devrait, le plus tôt possible, se pencher sur l'élaboration de mesures de transition vers le nouveau régime.

11. Un processus permanent de règlement des différends devra être mis en place.

## **B. Réaction au rapport du comité d'enquête**

Le gouvernement a convenu de la nécessité de se doter d'un régime plus fort et plus efficace. Cependant, il n'a pas entrepris d'établir l'organisme national d'intervention qui serait chargé de fixer et de percevoir un droit national. Il convient de noter que le comité a mené son enquête un an seulement après la création du régime élaboré en consultation avec l'industrie. En outre, comme les principes et la structure de l'organisme recommandé par le comité différaient fondamentalement du régime en vigueur, la GCC a mené un autre examen et a tenu des consultations avant d'envisager des changements qui nécessiteraient l'abrogation de la loi actuelle.

Le rapport du comité d'enquête a fait ressortir certaines questions qui méritent une certaine attention si l'on veut que le régime actuel soit un élément efficace et rentable du système canadien de préparation et d'intervention en cas de déversement d'hydrocarbures. Les recommandations qui y sont formulées mettent en relief la nécessité d'examiner les questions financières et de gérance du régime. Toutefois, le comité n'a fait aucune recommandation particulière sur les droits que proposent les OL, et le Ministre a quand même été obligé, conformément à la Loi, d'approuver ou de modifier les droits.

En novembre 1996, afin de fournir au Ministre des renseignements supplémentaires pour l'aider dans la prise de décisions en matière de droits, la GCC a demandé que soit réalisé un examen financier des structures de coût des OL. L'examen a été achevé en décembre 1997.

## **C. Questions touchant les droits**

Le 3 avril 1998, le Ministre a annoncé sa décision de modifier les droits proposés par les organismes d'intervention. Il a aussi convenu de tenir deux séries distinctes de consultations pour examiner les questions financières et de gérance du régime soulevées dans le rapport du comité d'enquête. La décision reconnaît qu'aujourd'hui, le Canada est davantage en mesure d'intervenir dans un déversement majeur qu'il y a dix ans. Elle tient aussi compte de la nécessité d'apporter des améliorations importantes pour renforcer la gestion du régime et assurer un système national de prévention, de préparation et d'intervention permettant de coordonner efficacement les ressources et les capacités des secteurs public et privé.

## **i. Modification des droits**

Les modifications aux droits annoncées par le Ministre représentaient une réduction de 30 p. 100 du coût annuel proposé du régime pris en charge par les utilisateurs, coût qui s'élevait à 30 millions de dollars selon les volumes actuels (voir l'annexe 2). Plus particulièrement, la



avec elles, il est évident qu'on ne peut pas arriver au véritable partenariat gouvernement-industrie, comme le propose le Comité Brander-Smith. En d'autres mots, beaucoup d'autres usagers du système sont tenus, en vertu de la loi, de conclure des ententes contractuelles qui ne sont ni justes ni équitables. Par conséquent, à moins de changements majeurs dans ce système, on peut avancer que les opposants continueront de s'adresser aux tribunaux pour obtenir réparation.»

S'appuyant sur cette conclusion, le comité a formulé 11 recommandations visant à rétablir le rôle principal de la GCC dans ce secteur et à restructurer le barème de droits de même que le régime :

1. Etablir un organisme national d'intervention en cas de déversement, qui fonctionnerait selon un partenariat véritablement intégré entre les secteurs public et privé, notamment la Garde côtière canadienne, l'industrie pétrolière et maritime, les organismes d'intervention de l'industrie pétrolière et d'autres secteurs, dans le but de constituer et de diriger un régime d'intervention global entièrement intégré, efficace et économique.
2. Adopter un unique barème de droits applicable à l'échelle nationale, sauf dans l'Arctique.
3. Les droits devraient être perçus par un organisme national indépendant.
4. L'organisme national de perception des droits fournira, au moyen de contrats conclus avec les organismes d'intervention agréés, les niveaux de capacité d'intervention nécessaires pour répondre aux normes de la Garde côtière canadienne.
5. Le barème de droits devrait être fondé sur les principaux éléments qui contribuent au risque de déversement. Bien que principalement relié à la quantité d'hydrocarbures transportés par eau, le barème devrait aussi refléter dans une large mesure la variation du niveau de risque en fonction d'autres éléments du transport d'hydrocarbures et du système de maintenance.
6. Les droits applicables aux hydrocarbures seront fondés sur la quantité totale d'hydrocarbures chargés et sur le nombre de chargements à bord des navires au Canada, pour quelque fin que ce soit, de même que sur les déchargements d'hydrocarbures importés au Canada.
7. Les droits à l'égard des hydrocarbures et de leur maintenance devraient tenir compte de la différence de risque pour l'environnement qui existe entre les hydrocarbures persistants et les hydrocarbures non persistants.
8. Les pétroliers d'une jauge brute supérieure à 150 tonnes ainsi que tous les navires autres que les pétroliers de plus de 400 tonnes qui transportent des hydrocarbures comme cargaison ou combustible et qui se trouvent ou entrent dans les eaux canadiennes auraient besoin d'un Certificat canadien de capacité d'intervention en cas de déversement d'hydrocarbures, délivré par la Garde côtière canadienne et pour lequel un droit annuel doit être versé. Les navires qui n'utilisent que des hydrocarbures non persistants comme combustible ne paieraient que le tiers du droit normal.
9. Toutes les installations canadiennes agréées de maintenance d'hydrocarbures seraient tenues d'avoir le Certificat canadien de capacité d'intervention en cas de déversement d'hydrocarbures, délivré par la Garde côtière canadienne.

l'article 660.4 de la Loi prévoit un mécanisme permettant de s'assurer que les droits proposés par les organismes d'intervention sont justes et équitables.

En vertu de la Loi, les droits proposés par les OI sont ensuite publiés dans la *Gazette du Canada, Partie I*. Dans les 30 jours qui suivent la publication des droits, toute personne intéressée ayant des motifs de croire que les droits proposés ne sont pas justes et équitables peut déposer auprès du Ministre un avis d'opposition indiquant les motifs de l'opposition. Le Ministre peut ensuite nommer une ou plusieurs personnes disposant de tous les pouvoirs d'un commissaire selon la *Loi sur les enquêtes*, pour faire enquête sur les motifs de l'opposition. Qu'il y ait eu ou non dépôt d'avis d'opposition, le Ministre doit, en vertu du paragraphe 660.4(8), approuver ou modifier les droits proposés, conformément au rapport d'enquête ou d'une autre façon.

Le 16 septembre 1995, lorsque les droits proposés par les OI ont été publiés dans la *Gazette du Canada, Partie I*, ils comportaient trois éléments : le droit d'ouverture, le droit d'entregistrement et le droit prélevé sur les chargements de produits pétroliers en vrac (DCPV) pour chaque tonne d'hydrocarbures transbordés par eau au Canada (voir l'annexe 2). Immédiatement après leur publication, les droits ont fait l'objet de 31 avis d'opposition.

En réponse à ces avis d'opposition, le ministre des Pêches et des Océans a nommé, le 5 mars 1996, un comité d'enquête composé de trois membres et présidé par M. Edgar Gold, c.r., pour examiner l'équité des droits proposés. Après avoir tenu des audiences approfondies avec les OI et les opposants entre mars et juin 1996, le comité a présenté son rapport au ministre des Pêches et des Océans le 26 août 1996.

## A. Rapport du comité d'enquête sur les droits des organismes d'intervention

Le comité d'enquête avait pour mandat initial de déterminer si les droits proposés par les cinq organismes d'intervention étaient justes et équitables. Toutefois, après une contestation juridique, le mandat du comité a été élargi afin d'englober l'examen de toute question influant sur la justice et l'équité des droits. Dans son rapport final, présenté au Ministre le 26 août 1996, le comité a conclu « à l'inefficacité du barème des droits exigibles pour les interventions en cas de déversement d'hydrocarbures, du fait qu'il ne répond pas aux critères de base en matière d'équité prévus dans la Loi sur la marine marchande du Canada ». Le comité a également fait la constatation suivante :

« En renonçant à ses responsabilités dans ce domaine crucial, la Garde côtière canadienne n'a fait qu'aggraver la situation. Garantir une capacité d'intervention en cas de déversement d'hydrocarbures au Canada doit demeurer la responsabilité exclusive du gouvernement canadien, responsabilité qui ne peut être déléguée à personne. Qui plus est, en décidant de confier tout simplement le système de perception des droits prévus aux fournisseurs des services, le gouvernement a créé un monopole sans aucune mesure de protection réglementaire. Du fait que les cinq organismes d'intervention en place appartiennent à d'importantes compagnies pétrolières ou entretiennent d'étroits rapports

normes en vigueur, toute installation qui procède au chargement ou au déchargement d'hydrocarbures (comme combustible ou comme cargaison) sur un navire, à un taux de transbordement de 150 mètres cubes et plus par heure, peut être inscrite sur la liste des IMH et doit avoir sur les lieux l'équipement et les ressources nécessaires pour offrir une capacité d'intervention immédiate. Le plan d'urgence de chaque installation doit démontrer que, lors d'une intervention initiale dans le cadre d'un incident, cette installation peut déployer en moins d'une heure l'équipement et les ressources nécessaires pour contenir et contrôler le déversement. De plus, les IMH sont tenues de conclure une entente avec un OI agréé, de manière à assurer une capacité d'intervention allant jusqu'à 10 000 tonnes.

Les OI sont agréés pour une période de trois ans. Pour être agréé, l'organisme doit présenter à la GCC un plan démontrant sa conformité aux exigences du règlement et des normes. Entre octobre et novembre 1995, cinq OI ont demandé d'être agréés. Tous satisfaisaient aux exigences et ont été agréés par la GCC pour une période de trois ans. Ils ont la capacité d'intervenir pour un déversement de 10 000 tonnes d'hydrocarbures et peuvent assurer une couverture dans toutes les eaux canadiennes au sud du 60° de latitude N. (voir l'annexe 1, qui illustre les zones couvertes par chacun des OI ainsi que les lieux d'entreposage de leur équipement) :

- La Western Canada Marine Response Corporation (WCMRC), couvrant principalement la côte du Pacifique, a été agréée le 3 octobre 1995;
- La Great Lakes Response Corporation (GLRC), couvrant principalement les Grands Lacs, a été agréée le 1<sup>er</sup> novembre 1995;
- La Société d'intervention maritime, Est du Canada (SIMEC), couvrant principalement le Saint-Laurent et la côte Atlantique, a été agréée le 9 novembre 1995;
- L'Atlantic Emergency Response Team (« Alert ») Inc., couvrant principalement la région entourant le port de Saint John (Nouveau-Brunswick), a été agréée le 9 novembre 1995. Alert atteint sa capacité de 10 000 tonnes grâce à une entente d'aide réciproque avec la SIMEC.
- Services Point Tupper Marine (SPTM), couvrant principalement la région de Port Hawkesbury (Nouvelle-Écosse) a été agréée le 9 novembre 1995. PTMS assure une capacité de 10 000 tonnes grâce à une entente d'aide réciproque conclue avec la SIMEC.

L'agrement de ces organismes d'intervention prend fin à l'automne de 1998. Ces organismes ont tous demandé de renouveler leur agrement pour une autre période de trois ans. Après avoir étudié et approuvé les plans d'urgence mis à jour, le ministre des Pêches et des Océans pourra renouveler l'agrement pour une période de trois ans allant de 1998 à 2001.

#### 4. Financement du régime par l'industrie

Le régime de l'industrie repose sur le principe fondamental selon lequel les pollueurs potentiels partagent le coût de leur propre capacité de préparation. Par conséquent, lorsque les OI présentent leur plan d'urgence en vue d'être agréés, ils doivent également soumettre un barème des droits qu'ils se proposent d'exiger des navires et des IMH en vertu de leurs ententes. Bien que les ententes entre les organismes d'intervention et leurs clients soient confidentielles,

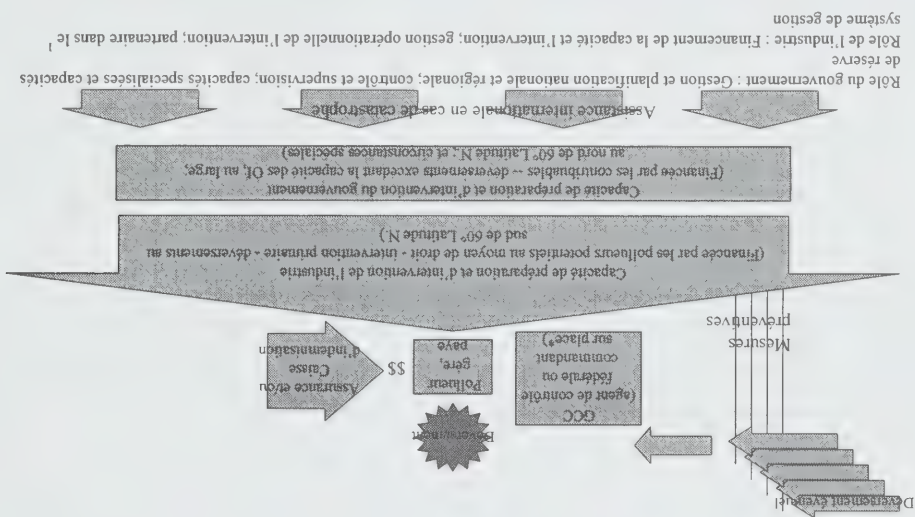


Les installations de maintenance d'hydrocarbures et les organismes d'intervention agréés forment la majeure partie de l'actuel régime de préparation et d'intervention en cas de déversement d'hydrocarbures en milieu marin. Ce régime vise à fournir une capacité pour intervenir principalement en cas de déversement à partir d'un navire ou dans une IMH. Selon les

### 3. Etablissement du régime de l'industrie

\* En tant qu'agent de contrôle fédéral, la GCC surveille les activités d'intervention pour s'assurer de l'efficacité de leur déroulement. La GCC assume la gestion d'une intervention, en tant que commandant sur place, lorsque le pollueur ne peut pas ou ne veut pas le faire ou lorsque son identité n'est pas connue.

Figure 1



### PRÉPARATION ET INTERVENTION -- DÉVERSEMENT D'HYDROCARBURES EN MILIEU MARIN

À cette capacité de l'industrie vient s'ajouter la haute capacité de préparation de la GCC, indépendante de ce régime. La GCC offre une capacité de réserve au régime de l'industrie; elle intervient immédiatement au besoin, ainsi qu'en cas de déversements survenant au large des côtes et au nord du 60° de latitude N. Quant au régime de l'industrie proprement dit, la GCC s'assure, par le processus d'agrément, que les OI satisfont aux normes énoncées dans le règlement. Elle surveille aussi le déroulement des opérations de nettoyage menées par l'industrie et l'efficacité du régime. Dans le cadre de sa capacité réglementaire, la GCC veille au bien-fondé des normes et du règlement. La figure 1 ci-dessous illustre, à l'aide d'un diagramme, le fonctionnement du régime dans l'éventualité d'un déversement.

335 installations désignées au Canada (au sud du 60° de latitude N.).

contrôler immédiatement un déversement survenant chez elles. Au 31 juillet 1998, il y avait par les hydrocarbures ainsi que l'équipement et les ressources nécessaires pour contenir et hydrocarbures, tandis que les IMH doivent avoir sur place un plan d'urgence contre la pollution

# Régime de préparation et d'intervention en cas de déversement d'hydrocarbures en milieu marin

## 1. Objet du rapport

En vertu de l'article 660.11 de la *Loi sur la marine marchande du Canada (LMMC)*, le ministre des Pêches et des Océans doit, dans l'année qui suit l'entrée en vigueur de la Loi et tous les deux ans par la suite, procéder à l'examen de l'application des articles 660.1 à 660.10 de la Loi, notamment en ce qui a trait à la capacité des organismes d'intervention (OI) de « se

*conformer aux ententes que les navires et les installations de maintenance d'hydrocarbures sont tenus de conclure en vertu des alinéas 660.2(2)b) et 660.2(4)b) »*. Le Ministre doit également déposer un rapport de cet examen devant les deux chambres du Parlement. En vertu de ces alinéas, tout navire canadien (c.-à-d. les pétroliers d'une jauge brute égale ou supérieure à 150 tonnes et les navires d'une jauge brute égale ou supérieure à 400 tonnes ayant à bord des hydrocarbures en tant que cargaison ou combustible) et tout exploitant d'une installation de maintenance d'hydrocarbures (IMH) qui procède au chargement ou déchargement d'hydrocarbures sur un navire, sont tenus de conclure une entente avec un organisme d'intervention qui a été agréé après avoir présenté un plan d'intervention conforme au règlement concernant les modalités d'intervention, l'équipement et les ressources, tel que publié dans la *Gazette du Canada, Partie II*, le 15 août 1995.

Ce second rapport au Parlement met avant tout l'accent sur l'article 660.4. Cet article porte sur le processus d'agrément et d'établissement des droits, auquel plusieurs intervenants se sont opposés et que l'on a mis beaucoup de temps à régler. Le rapport examine ensuite les articles 660.2 à 660.10, comme l'exige la Loi. Le premier rapport au Parlement a été déposé en 1996.

## 2. Contexte

En août 1995, les modifications apportées à la Loi (articles 660.1 à 660.10) ont permis la création d'un régime de préparation et d'intervention en cas de déversement d'hydrocarbures en milieu marin, financé et géré par l'industrie. Ce régime vise à assurer que l'industrie est en mesure de nettoyer, sous la direction de la Garde côtière canadienne (GCC), les déversements dont elle est responsable. Conformément aux recommandations formulées en 1989 par le Comité d'examen public des systèmes de sécurité des navires-citernes et de la capacité d'intervention en cas de déversement en milieu marin, la capacité d'intervention financée par l'industrie a été établie à 10 000 tonnes, pour couvrir les régions du Canada situées au sud du 60° de latitude N. Outre cette capacité de 10 000 tonnes assurée par des OI agréés (soit indépendamment, comme sur la côte Ouest, soit par le biais d'ententes d'aide réciproque, comme sur la côte Est), les navires doivent aussi avoir à bord un plan d'urgence pour lutter contre la pollution par les







Fisheries  
and Oceans

Pêches  
et Océans

Deputy Minister      Sous-ministre

Ottawa, Canada  
K1A 0E6



Canada

L'honorable David Anderson, C.P., député  
Ministre des Pêches et des Océans  
Ottawa (Ontario)  
K1A 0E6

Monsieur le Ministre,

J'ai l'honneur de vous soumettre le rapport des opérations effectuées aux  
termes d'articles 660.1 à 660.10 de la *Loi sur la marine marchande du Canada* pour  
la période allant du 15 août 1996 au 15 août 1998.

Veillez agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de mes sentiments les  
meilleurs.

Wayne Wouters





Canada

David Anderson

A handwritten signature in dark ink, appearing to read "David Anderson".

Respectueusement soumis,

Conformément aux dispositions de l'article 660.11 de la *Loi sur la marine marchande du Canada*, le soussigné a l'honneur de vous présenter le rapport sur les opérations des articles 660.1 à 660.10 de cette loi pour la période allant du 15 août 1996 au 15 août 1998.

Excellence,

Son Excellence le très honorable  
Roméo LeBlanc, C.P., C.C., C.M.M., C.D.  
Gouverneur général du Canada  
Rideau Hall  
Ottawa (Ontario)  
K1A 0A1

Ottawa, Canada K1A 0E6

Ministre des  
Pêches et des Océans



Minister of  
Fisheries and Oceans



Publié par :

Direction générale des communications  
Pêches et Océans Canada  
Ottawa (Ontario)  
K1A 0E6

MPO/5754

©Ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux Canada 1998  
N° cat. T31-88/1998  
ISBN 0-662-63775-5



Imprimé sur du papier recyclé

1998

Rapport au Parlement

**RÉGIME DE PRÉPARATION ET  
D'INTERVENTION  
EN CAS DE DÉVERSEMENT  
D'HYDROCARBURES EN MILIEU MARIN**





# Régime de préparation et d'intervention en cas de déversement d'hydrocarbures en milieu marin



Rapport au Parlement  
1998



Pêches et Océans  
Canada  
Fisheries and Oceans  
Canada  
Garde côtière  
Coast Guard

Canada